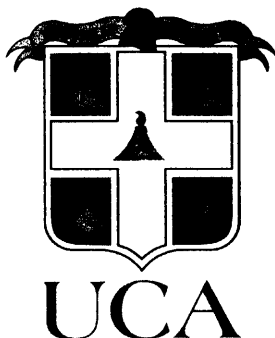


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y COMUNICACIÓN DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN SOCIAL

PROYECTO:

**“DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES EN PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN CON
ÉNFASIS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN”**



DIPLOMADO SUPERIOR EN “PERIODISMO DE INVESTIGACION”

COMPENDIO DE LECTURAS PRIMERA SEMANA

ASIGNATURAS:

- INTRODUCCIÓN AL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN
- MEDIOS, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

Facilitadores:

Msc. Arturo Wallace S.

Ing. Jaime López.

Managua, 30 de Octubre de 2007

D 344
08 04-13
FHC-PM
2013.04.544

2 Periodismo de investigación: el reto nicaragüense

Alfonso Malespín Jirón (1997).

*Sala de Prensa. Año I, Vol. 1 **

MANAGUA.- El terreno está fértil en Nicaragua para que prospere el periodismo de investigación. Ese fue, más o menos, el mensaje que nos dejó el notable periodista estadounidense Tracey Eaton después de observar a mediados de febrero y quedar, según él, "impresionado" con los avances del periodismo nacional.

Eaton, corresponsal del diario *Dallas Morning News* en México y cinco veces nominado al premio Pulitzer por sendos reportajes investigativos, considera que el marco democrático existente en el país, la irrestricta libertad de prensa heredada por el gobierno de Violeta de Chamorro, la combatividad histórica del periodismo nicaragüense y la tendencia de nuestro periodismo a adquirir una mayor y mejor preparación académica, son los elementos que abren la posibilidad de establecer con pujanza el periodismo investigativo.

Para que ese potencial adquiera ribetes de realidad en un futuro próximo, el periodista Eaton destacó estos aspectos básicos:

a) Plena conciencia de que la persona dedicada al periodismo es un profesional de la información que debe dejarle a su auditorio "algo útil para sus vidas".

Se precisa de espíritu profesional para ir más allá de la agenda y no permitir que la rutina y la inercia atrapen al periodista. Todo lo contrario, si se está buscando conformar estados de opinión pública, dice Eaton, la mejor manera en que puede aportar la comunicación social es a través de información que rebase el territorio de lo obvio y recontextualice el mundo para la gente en su cotidianeidad.

En este punto, Eaton coincide con especialistas alemanes, sudamericanos y mexicanos que insisten en poner punto final al vedetismo y al sensacionalismo vendido como si fuera periodismo de profundidad. La información de que habla Eaton es aquella que contribuye a la reflexión y modificación consciente en las concepciones, percepciones y cogniciones de las personas.

b) Luchar para que en el país exista un marco jurídico que acabe paulatinamente con el enorme y enmarañado territorio de la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

El periodismo de Estados Unidos cuenta con la "Freedom of Information Act" (Acta para la Libertad de Información), que ha facilitado en buena medida la labor de investigación. Más recientemente en Costa Rica y Colombia se han promulgado legislaciones más o menos similares en su intención. En el caso de Nicaragua, señala Eaton, debiera ser una preocupación profesional lograr que la Asamblea Nacional promulgue nuestra versión de la "Freedom of Information Act".

Pero mientras se llega a esa etapa el periodismo nacional debe negociar de manera permanente en, al menos, dos sentidos: 1) acabar con el mito de que sólo con fuertes cantidades de dinero y recursos se puede hacer periodismo de investigación; y 2) no permitir que la búsqueda de información para un reportaje investigativo ignore a la ética periodística.

ICA
BIBLIOTECA

El otro atajo, aunque no tan accesible a todo el gremio, es Internet. Para todos es conocido que en Estados Unidos se encuentra el cerebro del mundo. "¿Quiere saber algo sobre Nicaragua? Lo más probable es que lo tengan allá", asegura Eaton. Por algo lo dice. El es uno de los pocos periodistas que se puede dar el lujo de decir que ha descubierto, a ratos por esta vía, con todo y las frustraciones que el proceso ha implicado, información profunda sobre el secretísimo ejército de México.

En nuestro medio es bastante común oír decir que se desea hacer periodismo de profundidad, pero que no se cuenta con el tiempo ni los medios. La negociación en este terreno puede estar referida al espacio de la agenda personal que se pueda arrancar al editor para dedicar una o dos horas diarias al tema que al periodista le interesa investigar. Si esa posibilidad no existe, siempre se puede hacer esta trampa: "Haga lo más pronto posible su trabajo y déjelo reposar en su computadora. El tiempo que queda antes de la hora de entrega, dedíquelo a su investigación. Cuando su editor le pida el trabajo que le asignó para el día, dígame que ya está", planteó Eaton. "Unos días después usted va a llegar donde su editor y le dirá: 'Mira, que aquí tengo un tema interesante y ya está listo para que lo publiques'".

La segunda negociación se refiere a diversas tendencias que podrían manchar el producto final. En nuestro medio es frecuente la filtración de información interesada. Las leemos, oímos y vemos atribuidas a fuentes anónimas que todo lo conocen o no atribuidas, descontextualizadas y sesgadas. Otra manifestación de lo mismo es la tentación de publicar documentos o copias de documentos que nos hicieron llegar o tips del tipo "esto es así o asá, pero yo no te he dicho nada, ¿ok?".

La solución al asunto aparenta ser fácil, pero muchas veces resulta difícil: consultar a la parte aludida para constatar o contrastar la información con que se cuenta. Otra medida, ampliamente sugerida en los manuales de periodismo, es recurrir a las fuentes conocedoras o especializadas en el tema de interés. Por ejemplo: la supuesta doble planilla del Ejecutivo. ¿Sólo la Presidencia y el Ministerio de Finanzas podrían tener evidencias plausibles de su existencia?

En resumen, el periodista Eaton, un profesional con más de dos décadas de experiencia y uno de los fundadores de Reporteros y Editores de Investigación (IRE, por sus siglas en inglés), nos trajo la inquietud que antes nos han planteado maestros como Josep María Casazús, Vicente Leñero, Carlos Marín, Eugene Goodwin y Gabriel García Márquez: para hacer periodismo de investigación se requiere de periodistas con iniciativa, deseosos de convertir en realidad el concepto de "servicio público" y concientes de que tienen una responsabilidad histórica: ser cronistas veraces de los vericuetos de su tiempo.

* Este texto fue publicado originalmente en la revista nicaragüense *Medios y Mensajes*. Su adaptación y reproducción en Sala de Prensa fue autorizada por su editor, Guillermo Cortés Domínguez.

El papel del periodismo de investigación en la sociedad democrática

Dario Klein, 2001
Sala de Prensa. Año III, Vol. 2 *

"Revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes"
John Stuart Mill

1. AMPLIACIÓN DE LA AGENDA MEDIÁTICA

La tarea de "perro guardián" que el sistema democrático le asigna a la prensa se ve potenciada cuando hablamos de periodismo de investigación. Consideramos que ninguna otra forma de periodismo cumple esta misión con más idoneidad.

El director del diario *ABC*, Luis María Ansón, lo explica claramente:

"El periodismo de investigación asume la parte más delicada y difícil en esa misión de defensa de la transparencia democrática, al sacar a luz los casos, a menudo ocultos e invisibles por su propia naturaleza".

1.1. El periodismo de investigación agrega información

Si los medios de comunicación de masas construyen la realidad social e inciden en lo que la opinión pública conoce, el periodismo de investigación colabora en esa tarea aportando nuevos temas para la agenda mediática y ampliando el espectro de los acontecimientos noticiosos.

Como veíamos hacia el final del capítulo anterior, la producción noticiosa habitualmente se inicia con acontecimientos, que son la materia prima de la noticia.

Sin embargo, el periodismo de investigación se separa del resto de las prácticas periodísticas de los mass media porque, en su caso, acontecimiento y noticia son lo mismo.

Una investigación periodística, por su naturaleza de ir a buscar aquello que se resiste a ser revelado, descubre o crea el acontecimiento.

La publicación de una historia de investigación es un acontecimiento en sí misma y normalmente introduce, agrega o revive un tema en la agenda mediática. De esta manera, no hace más que enriquecer el debate público, agregándole temas y argumentos.

2. EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN, PERRO GUARDIAN DE LA SOCIEDAD

Pero el periodismo de investigación no solamente agrega cantidad de temas al marco cognitivo democrático. Sobre todo, agrega calidad.

107A
107B
107C
107D
107E
107F
107G
107H
107I
107J
107K
107L
107M
107N
107O
107P
107Q
107R
107S
107T
107U
107V
107W
107X
107Y
107Z

Javier del Rey plantea que "la calidad de la democracia depende de la calidad de la comunicación que se produzca en la democracia" (Del Rey, 1989, p. 229), y afirma que "sólo se consigue una efectiva democratización, o una mayor democratización en una sociedad democrática, en razón de sus instituciones, mediante un aumento de la calidad y de la racionalidad de la comunicación social que en ella se produce" (ibid., p. 33) y que "un incremento en la calidad de la comunicación supone siempre perfeccionamiento y consolidación de la convivencia en democracia" (ibid., p. 215).

Y, como lo indicaban los periodistas de investigación españoles, con expresiones como "es periodismo puro" (Eduardo Martín de Pozuelo), "es periodismo en estado puro" (Francisco Mercado) o "cualquier labor periodística debería ser de investigación" (Ramón Tijeras), el periodismo alcanza su mayor grado de calidad y profesionalismo justamente con el periodismo de investigación.

Mayoritariamente, los reporteros y la bibliografía actual sobre periodismo coinciden en que solamente el periodismo de investigación logra efectivamente iluminar las zonas oscuras de la sociedad, conquistar el conocimiento a propósito de algo y reducir la incertidumbre.

En las modernas y complejas democracias modernas, es precisamente en el periodismo de investigación donde se produce una comunicación social de mayor racionalidad y calidad.

El profesor Ted J. Smith, publicó en 1991 un artículo en el que criticaba el trabajo de los periodistas en general y decía que no estaban cumpliendo su rol de perro guardián, entre otras cosas, porque:

- el ejercicio periodístico es básicamente una actividad de escaso rigor intelectual y con marcada tendencia a la simplificación;
- los periodistas suelen carecer de conocimientos técnicos adecuados para la mayor parte de las cuestiones complejas de la vida actual;
- el trabajo periodístico se ejecuta sin la reflexión y el sosiego que son deseables en una adecuada labor crítica (Martínez Albertos, 1994, p. 18).

Precisamente, esos defectos anotados por Smith son los que pretende solucionar el periodismo de investigación. Ese vacío que puede presentar, en algunos casos, la prensa que no investiga, es justamente el que la investigación seria logra llenar.

Los formatos informativos habituales no dan la posibilidad de reflexionar, de buscar más allá de lo evidente, de explicar complejidades.

Como lo plantea James Deaking:

"Los noticieros vespertinos de la TV disponen de unos 21 minutos para cubrir un mundo inmenso, desordenado y complicado. Las consecuencias son la superficialidad e incomprensión" (Deaking, 1991, p. 31).

Eugene Roberts, por su parte, lo resume así:

"La sociedad -especialmente nuestra sociedad democrática- empieza a fallar cuando no es adecuadamente informada. ¿Informa a sus lectores

un periódico que se niega a hacer periodismo en profundidad, periodismo de investigación? La respuesta es, enfáticamente, no. Sin el deseo de llevar a cabo periodismo de investigación, un periódico falla a sus lectores. Les da cobertura incompleta" (Roberts, 1988, p. 12).

Según Philip Meyer, el punto débil del tradicional periodismo de actualidad es:

"que el periodista carece de una certeza de criterio para calibrar las fuentes en conflicto y se ve forzado a utilizar el tradicional objetivismo, el cual implica la temeraria suposición de que todas las voces profesan un equivalente afán por la verdad" (Meyer, 1993, p. 37).

Por eso, Martínez Albertos asegura que:

"El papel del '*watch-dog*' se materializa justamente mediante la elaboración de los 'reportajes de investigación" (Martínez Albertos, 1994, p. 24).

Y agrega:

"Por consiguiente, preguntarnos sobre la vigencia de las tesis del perro guardián es preguntarse sobre la utilidad práctica, en la vida de las comunidades políticas, del reportaje investigativo. Más aún, podríamos concluir que la revisión y puesta al día de la tesis del perro guardián viene condicionada por la consideración de cuáles son los requisitos técnicos y deontológicos para la preparación y redacción última de un correcto reportaje de investigación" (Martínez Albertos, *ibid.*, p. 24).

John Stuart Mill, al ligar su concepto de libertad al de verdad y hablar de la utilidad de la heterodoxia, hace una descripción que goza de especial significación, aplicada al análisis del periodismo de investigación:

"revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes" (Stuart Mill, 1979, p. 77)

Al fin y al cabo, todo se reduce a la necesidad de una prensa libre en las sociedades democráticas. Y creemos que el lugar donde dicha libertad se demuestra más patentemente es precisamente en el periodismo de investigación.

Esta práctica periodística supone el extremo más osado de la libertad de expresión: una prensa que investiga y denuncia a las propias instituciones que garantizan su libertad.

3. EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN ENRIQUECE EL DEBATE

Como vimos previamente, Robert Dahl identificaba el grado de riqueza del debate público como un elemento fundamental para medir la democratización.

Y precisamente, mediante la ampliación de la agenda de temas y a través de una mayor calidad y racionalidad en la comunicación, las revelaciones de los periodistas de investigación no hacen más que enriquecer ese debate.

El debate público no solamente se potencia a través de la presentación de todas las partes, de todos los puntos de vista, de todas las caras de la moneda.

Es más, en sociedades tan complejas como las actuales, ese embotellamiento de mensajes a veces simplemente aumenta la confusión del público y, contradictoriamente, puede dar lugar a un deterioro en la comunicación.

El periodismo de investigación independiente intenta solucionar ese problema. Intenta desenmarañar y captar más claramente la compleja realidad que nos rodea.

Javier del Rey lo explica de la siguiente manera:

"No es suficiente la pluralidad de emisores y no es suficiente la libertad que para todas las opiniones quería y propugnaba el filósofo inglés (Stuart Mill): al periodista se le supone amplia formación porque su tema es, en definitiva, hurgar en la sociedad, distinguir entre medios y fines, priorizar, y conseguir racionalidad en el tratamiento de los temas socialmente relevantes" (Del Rey, 1989, p. 47).

La simple presentación de versiones antagónicas de los hechos ya dejó de ser efectiva. Hoy, cada vez más, el poder político, social, privado y/o cultural tiende a inmunizarse contra la falsación y la crítica.

Por eso, los medios de comunicación independientes tienen la función de contestar las versiones promulgadas por el poder con la versión, contrastada y verificada, más cercana a la verdad.

Montserrat Quesada afirma que:

"las sociedades modernas y los tiempos actuales exigen que la libertad de información y la crítica pública del poder no se construyan solamente a partir de simples opiniones de los más atrevidos. Es necesario que tales opiniones vayan respaldadas por la solidez de los hechos y para ello el trabajo de investigación es tarea ineludible" (Rodríguez, 1994, p. 11).

Hagan o no hagan periodismo de investigación, los medios cumplen la función de construir la realidad social. Esta realidad será más o menos cercana a la verdad, más o menos completa, más o menos diáfana, dependiendo de la calidad del periodismo al que acceda la sociedad. Y ni el periodismo de actualidad, ni el periodismo de declaraciones, ni las filtraciones interesadas y ni siquiera el periodismo de denuncia logran la claridad, la profundidad y la certeza que sí puede lograr el periodismo de investigación.

Ninguna de esas prácticas periodísticas cumple tan acertadamente la tarea de perro guardián de las instituciones democráticas. En todos estos casos, el producto periodístico simplemente refleja versiones interesadas de la realidad que no colaboran a la racionalidad ni aclaran tan eficientemente aquellos aspectos de la realidad que permanecen en la penumbra.

Como nos dijo Philip Meyer, el padre del periodismo de precisión:

"Una sociedad democrática necesita modos de poner a prueba la realidad. Los políticos y los grupos de interés definen la realidad para que ésta se amolde a sus necesidades. Los periodistas de investigación pueden poner a prueba sus versiones de la realidad acumulando hechos que puedan crear una realidad más objetiva".

Además de controlar a las instituciones y enriquecer el debate público, el periodismo de investigación tiene como función justamente cuidar a la propia democracia, denunciando a aquellos que subvierten las reglas del juego democrático.

Y así como las investigaciones pueden abarcar todo el espectro de la realidad que va desde lo individual a lo institucional o desde lo social a lo político, su papel de control, de sacar temas a luz, de desentrañar lo oculto, lo ocultado y lo olvidado, de aclarar lo complejo, se cumple también a lo largo y ancho de la sociedad y no se reduce solamente a los aspectos electorales.

3.1. Combate contra la complejidad

Volvamos una vez más a Robert Dahl, quien, como ya vimos, argumentaba que el tamaño de las sociedades modernas, dinámicas y pluralistas convertían a estas sociedades en entramados cada vez más complejos y generaban instituciones y gobiernos cada vez más inabarcables.

Ante esta situación ineludible, el periodismo de investigación cumple la función de ayudar a los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan a sus vidas, desenredarles y llevarles de manera lo más clara posible una síntesis de la realidad que los rodea.

En otras palabras, tal como afirma la hipótesis de partida, construir un marco cognitivo más rico y adecuado a la creciente complejidad de las sociedades democráticas o en proceso de democratización.

No solamente es un hecho que los ciudadanos no tienen prácticamente otra forma de acceder a las decisiones de las instituciones que rigen su vida que a través de los medios masivos, sino que, ante la complejidad de la sociedad y el gobierno, no pueden hacerlo sin un tipo de periodismo de calidad que logre racionalizar y organizar ese mundo.

A estas alturas seguramente sería ocioso repetir que ese es uno de los fines del correcto periodismo de investigación.

Dice Eugene Roberts:

"A medida que el gobierno se vuelve más grande y más complejo, lo mismo que la sociedad, a medida que la ciencia y la tecnología explota, a medida que los temas se vuelven más opacos y arrolladores, el periodismo convencional se vuelve cada vez más inadecuado" (Roberts, 1988, p. 12).

Por eso, Philip Meyer sostiene que, para los periodistas:

[Handwritten notes in the bottom right corner, including "1988", "1989", and "1990"]

"hubo un tiempo en que todo lo que hacía falta era amor a la verdad, vigor físico y cierta gracia literaria. Todavía el periodista necesita esos recursos, pero ya han dejado de ser suficientes. El mundo se ha vuelto tan complicado, el incremento de información disponible tan ingente, que el periodista tiene que ser alguien que investiga y no sólo que transmite, un organizador y no sólo un intérprete, así como alguien que reúne y hace accesibles los hechos" (Meyer, 1993, p. 25).

4. UNA VISION SISTÉMICA

Si bien la democracia necesita al periodismo de investigación, éste, a su vez, necesita a la democracia.

El periodismo de investigación colabora con la democratización de una sociedad, pero, al mismo tiempo, requiere que esa sociedad esté suficientemente democratizada como para permitir la existencia de periodismo de investigación.

Cuanto más democratizada esté la sociedad, más posibilidades existirán de desarrollar correctamente esta misión periodística, y cuanto más periodismo de investigación realicen los medios masivos, más incentivarán la democratización de la sociedad lo que, a la vez, puede permitir desarrollar un mejor, más eficiente y más libre periodismo de investigación.

El periodista de investigación sólo puede desarrollar su actividad hasta el final en una democracia. Pero aún en este sistema debe enfrentar importantes trabas y limitaciones que él mismo, con su tarea, puede ayudar a sortear y a solucionar.

No es necesario trasladarnos al escenario de una dictadura que, evidentemente, atenta contra la libertad de prensa y, por lo tanto, prácticamente imposibilita el periodismo de investigación (una práctica que dañaría la estabilidad del sistema dictatorial).

Pero en una democracia, los grados de libertad de prensa varían, al igual que los grados de transparencia oficial. Y, junto a ellos, también varía la profundidad y la facilidad o dificultad para realizar periodismo de investigación.

4.1. Condiciones para el desarrollo del periodismo de investigación.

De manera prescriptiva podemos decir que, para que el periodismo de investigación sea posible en un país democrático, es deseable la existencia de varias condiciones.

Que las empresas periodísticas:

- estén dispuestas y en condiciones de apoyar empresarialmente esta actividad
- destinen los recursos y le cedan el tiempo necesario a los reporteros
- gocen de la suficiente independencia política y económica como para permitir una práctica periodística lo más libre posible

Y también que la ley y la puesta en práctica de la ley garanticen:

- el libre acceso a registros públicos

- protección a la práctica periodística y a la libertad de expresión
- la protección al secreto profesional

Cuanto más elementos de estos estén presentes, más garantías y facilidades tendrá la práctica de investigación en los medios masivos y más cerca del grado de democratización ideal se encontrará el sistema.

Pero existe una diferencia sustancial entre lo deseable y lo posible, y es difícil encontrar todos esos elementos en estado puro.

4.2. Limitaciones para el desarrollo del periodismo de investigación

Uno de los principales obstáculos para que las condiciones ideales para el desarrollo del periodismo de investigación, y por tanto de la democracia, estén dadas, es el factor económico.

Como indica la profesora Quesada:

"la inmensa mayoría de los periódicos del mundo carecen de una independencia económica real que les permita librarse de todas las ataduras y compromisos" (Quesada, 1986, p. 90).

Esto implica, en primer lugar, que determinados grupos económicos o determinadas áreas de la sociedad (incluidas las empresas públicas que distribuyen publicidad oficial) puedan quedar fuera de la mirada inquisitiva del periodismo de investigación.

En estos casos, el medio reconoce que no puede prescindir de la publicidad de determinadas empresas y, por tanto, que no es capaz de llevar a cabo un proyecto que lo enfrente a esa fuente de ingresos y que represente un riesgo de perderla.

Refiriéndose al caso español, Rodríguez argumenta:

"hoy, pasados los fogosos momentos de la transición de los años setenta, ninguna empresa coherente osa publicar investigaciones sobre los grupos financieros de los que depende o de las empresas que se anuncian en sus medios" (Rodríguez, 1994, p. 37).

En segundo lugar, puede implicar que, sin considerar los beneficios económicos que puede producir el periodismo de investigación, el medio no esté dispuesto a invertir los recursos necesarios para desarrollarlo.

Sobre todo, que no esté dispuesto a apoyar el trabajo sin presiones y cierres diarios, a mediano o largo plazo, que requiere por definición el periodismo de investigación.

Otro de los obstáculos habituales para el correcto desarrollo del periodismo de investigación es la falta de transparencia en cuanto a los documentos o registros públicos.

En teoría, como dice Philip Meyer:

"la información sobre lo público ha de ser accesible de modo igualitario para todos los miembros del público" (Meyer, 1993, p. 292)

Esto, en Estados Unidos, "es sencillo de hacer con archivos de papel ante los que cualquiera puede presentarse a solicitarlos e inspeccionarlos" (ibid., p. 292).

"En 1989 un investigador contabilizó alrededor de 4,250 bases de datos disponibles en Estados Unidos, que eran accesible a través de 500 empresas de suministro de acceso simultáneo a diversas redes" (Meyer, 1993, p. 233).

Sin embargo, la transparencia pública que ofrece el sistema democrático estadounidense es tan paradigmática como poco común. En la mayoría de los países todavía persiste un celo excesivo por parte de las autoridades con respecto a la información, la documentación, las estadísticas, las bases de datos, la información sobre el financiamiento de las campañas políticas y los registros públicos en general.

En Estados Unidos existe una legislación favorable a la transparencia pública de toda documentación o estadística custodiada o elaborada por la administración. Además, este país cuenta con un llamado "*Freedom of Information Act*" (FOIA), una legislación que le garantiza específicamente a los periodistas acceso a todos los documentos del Estado que no estén clasificados como secretos. Y en el caso de documentos secretos, permite la posibilidad de solicitar acceso a ellos.

Esta es una instancia de apelación con la que cuentan los periodistas de muy pocos otros países.

Por otra parte, varios países latinoamericanos presentan otro inconveniente a la hora de permitir un correcto periodismo de investigación.

Son países que heredaron el viejo sistema de prensa partidaria y que, por lo tanto, no permiten la independencia política necesaria para realizarlo.

En primer lugar, porque el medio no puede investigar asuntos que impliquen a su partido. Y en segundo lugar porque, en el caso de hacerlo o de investigar a cualquier otro sector de la sociedad o a funcionarios de cualquier otro partido, carece de la credibilidad necesaria para legitimizar el trabajo.

4.3. Grados de democratización periodística

Retomando la visión sistémica que implica que el periodismo de investigación cumple un papel trascendente en la democratización, y que, a la vez, requiere de un grado creciente de democratización para desarrollar su tarea, podemos identificar cinco estadios de una sociedad, según su grado de democratización y según la calidad del periodismo que se practique.

- a. La primera etapa, la básica, es que el sistema garantice la libertad de prensa más elemental. La que permite publicar y emitir sin censura previa de ninguna autoridad estatal. Esto a pesar de que los medios y los periodistas puedan ser sometidos a distintos tipos de presión física, política y/o económica que impiden la existencia de investigación periodística.
- b. La segunda, es la que permite que los mass media comiencen a investigar, fundamentalmente casos de corrupción, aunque aún con ciertas limitaciones como, por ejemplo, el no investigar directamente al gobierno o determinados grupos económicos o sociales poderosos. Esta etapa suele asegurar a los medios protección judicial de su secreto profesional, una limitada

independencia económica, e independencia política, para llevar a cabo el trabajo periodístico. Pero implica, normalmente, que las autoridades gubernamentales aún gozan de cierto control implícito, no regulado, que logran mediante la intimidación o mecanismos económicos como el aumento de la carga impositiva o la distribución desigual de la publicidad oficial.

- c. La tercera es la que permite que la prensa logre autonomía financiera y política con respecto al gobierno y sea capaz de investigarlo libremente. Supone que el sistema y las autoridades de los tres poderes democráticos ofrezcan la libertad suficiente como para ser sometidos al escrutinio de la prensa, sin tener forma implícita o explícita de controlarla, más allá de las habituales estrategias de defensa pública que incluyen las denuncias de difamación y de parcialidad del medio. Sin embargo, en esta etapa, todavía existen determinados grupos o sectores que, por su poder, fundamentalmente económico, logran escapar a la lupa periodística.
- d. La cuarta es ya un estadio superior de la prensa. Es cuando ésta es capaz de llevar a cabo investigaciones que vayan más allá de lo político y que involucren a todos los estratos y sectores sociales, incluyendo a los propios medios de comunicación. En este caso, los mass media cuentan con una independencia financiera y económica, además de política, que le permite no ser leal a ningún o a casi ningún sector social y/o económico.
- e. La quinta y última es cuando todos los estadios anteriores están garantizados y ahora, además, la sociedad y la burocracia pública alcanzan niveles óptimos de transparencia, permitiendo el acceso público a la mayor cantidad de documentación e información oficial.

Muy pocos países han logrado llegar a este estadio ideal de la democracia prescriptiva, a esa etapa avanzada de la relación entre medios de masas y sistema democrático. Estados Unidos puede ser un ejemplo, aunque no siempre.

4.3.1. Repercusiones deseables del periodismo de investigación

Otra circunstancia que sirve para medir el grado de democratización de un sistema, es el tipo de repercusiones políticas o judiciales que se producen cuando el resultado de una investigación toma estado público.

Como anticipamos en el capítulo II, aunque es tomado por los periodistas como un éxito cuando ocurre, no es ni debe ser la meta de ninguna investigación las consecuencias políticas o judiciales que esta pueda tener.

La consecuencia buscada por el periodismo de investigación es poner los temas en el debate público, enriquecerlo, mejorar la calidad de la democracia y de la comunicación, vender periódicos y publicidad, mejorar los *ratings*, derrotar a la competencia... Pero nunca juzgar. Esta tarea corresponde a la Justicia, al Parlamento o a la opinión pública.

Creemos, como el profesor Martínez Albertos, que:

"es la misma sociedad -y no un cuerpo elitista de profesionales del periodismo- la que verdaderamente actúa como perro guardián de los valores y las instituciones, aunque parezca hacia fuera que quienes muerden son los susodichos periodistas" (Martínez Albertos, 1994, p. 22).

Y también coincidimos con Montserrat Quesada, quien considera que después de haber realizado una correcta investigación:

"el periodista ya puede escribir su artículo y publicarlo con la certeza absoluta de que su trabajo habrá sido bien realizado; tal vez no conseguirá ningún resultado compensatorio de su esfuerzo, no logrará que las autoridades en cuestión pongan remedio al tema que denuncia o, en el peor de los casos ni siquiera sus lectores podrán acabar de creer el relato que se les cuenta, pero él habrá puesto su granito de arena para contribuir a otorgar a los medios de comunicación la responsabilidad social que deben asumir como empresas que son de marcado interés público: la responsabilidad de velar por que las instituciones democráticas funcionen correctamente y que nadie cometa excesos en contra de los intereses de los ciudadanos amparándose en los privilegios que indudablemente otorga el ejercicio de cualquier tipo de poder" (Quesada, p. 86, 1987).

Habla bien de una democracia que el sistema reaccione rápidamente a una investigación y ponga en marcha los mecanismos de control judicial o parlamentario. Eso indica el grado de madurez institucional, y el estadio democrático en el que se encuentra.

Pero eso no pueden garantizarlo ni proponérselo como meta los medios, aunque sí puedan exigirlo en editoriales o columnas de opinión.
En palabras de Bolch y Miller:

"Los periodistas sólo pueden indicar lo que necesita ser cambiado. El cuarto poder no promulga leyes, no hace cambios en las normativas ni prende al culpable por el pescuezo y lo ingresa a la cárcel" (Bolch y Miller, 1978, p. 11).

Reflexionando sobre el caso argentino, el periodista Horacio Verbitsky, anota:

"Desde hace un cuarto de siglo se señala como paradigmática la investigación periodística del caso *Watergate*. (...) A diferencia de lo que ocurrió y aún ocurre en la Argentina -donde el periodismo puede hacer oír su voz pero no hay respuesta institucional que corrija los hechos que señala- en los Estados Unidos los periodistas dieron el alerta temprano, pero las instituciones se encargaron de completar la investigación. La Corte Suprema de Justicia y no el *Washington Post* reclamó al presidente Nixon la documentación que el Poder Ejecutivo se negaba a entregar alegando un privilegio constitucional. Esto sugiere que la diferencia con Estados Unidos no está en el periodismo sino en la calidad institucional" (Verbitsky, 1997, p. 16).

De todos modos -y regresando a la visión sistémica ya planteada- el periodismo de investigación, por el mero hecho de existir y por su influencia en la opinión pública, puede presionar a las instituciones para que sean transparentes, y para que se saneen a sí mismas, en el peor de los casos, en los comicios generales y mediante el voto popular.

Obviamente es lícito que, sin forzarlo, el medio espere que el trabajo no caiga en saco roto. También es lícito que los periodistas se sientan frustrados cuando ven que nada cambia.

Pero esas son las reglas del juego democrático. Y lo cierto es que la mayoría de las veces, aunque no renuncie ningún implicado en la investigación, el trabajo tiene sus consecuencias, menos impactantes a corto plazo, pero más duraderas a largo plazo.

Por ejemplo, el crecimiento del periodismo de investigación como actividad de los mass media, la erosión a las defensas de aquellos que se ocupan de que nada cambie y, sobre todo, el enriquecimiento del debate público democrático.

5. EL EFECTO PERVERSO

A pesar de nuestra defensa del periodismo de investigación, como una tarea que tiende al enriquecimiento de los procesos de democratización, debemos dejar aquí anotados los riesgos que entraña este papel y, en palabras de Hirschman, el "efecto perverso" (Hirschman, 1991) que puede llegar a cumplir el periodismo en una sociedad democrática y, en especial, el "efecto perverso" que puede entrañar el periodismo de investigación.

Si bien la prensa y el periodismo de investigación tienden a enriquecer la democracia, su práctica irresponsable, puede no hacer más que dañarla. Por práctica irresponsable entendemos varios de los puntos ya desarrollados:

- que los medios asuman el papel de jueces
- que los medios impulsen campañas para cumplir un determinado objetivo político más allá de la simple difusión de hechos
- que los medios no respeten las normas básicas de corroboración de la veracidad y de realización de un correcto reportaje de investigación.

A estas circunstancias que pervierten la esencia misma del trabajo periodístico, algunos autores añaden otra: que los mass media se tornen demasiado poderosos.

Martínez Albertos lo ilustra así:

"El perro guardián es útil siempre que no sea más poderoso que sus dueños y no acabe tiranizándolos (...) Una prensa tan prepotente, tan cohesionada ideológicamente como es la de nuestro tiempo, en lugar de actuar como perro guardián acaba ella misma convirtiéndose en un verdadero poder fáctico" (Martínez Albertos, 1994, p. 17).

Citando al profesor Manuel Jiménez de Parga, Martínez Albertos agrega:

"La principal tentación del periodista (es) que en lugar de ser un regulador, un instrumento para la regulación política, se convierta en regidor. En este caso el periodista no se limita a describir y analizar los hechos sino a regirlos. Y regir, según el diccionario, equivale a dirigir, gobernar o mandar" (Martínez Albertos, 1994, p. 19).

Alain Minc, por su parte, planteaba de esta manera lo que para él era una constatación de lo que ocurre en Francia:

"En el imaginario colectivo, los hombres de los medios reemplazaron a los banqueros como símbolos de la pujanza clandestina y de la influencia invisible, del poder insaciable" (Minc, 1993, p. 7).

5.1. Los medios: sujeto y objeto del periodismo de investigación

En un artículo crítico respecto al papel de la prensa, titulado alegóricamente "La mordedura del perro guardián", Ted Smith argumenta que:

"la prensa es la única institución norteamericana que no se somete jamás al pleno rigor autocrítico del periodismo de investigación" (Smith, 1991, p. 24).

Y esa, creemos, es la clave: toda institución -hasta la prensa- si se la deja hacer sin control alguno, puede terminar por pervertir su tarea, por abusar de ella, por tiranizar o por corromperse.

Y el hecho de que la tarea periodística sea esencial en las democracias representativas modernas -como también lo son, por ejemplo, los tres poderes establecidos-, no le entrega a los periodistas licencia de impunidad.

Por eso, aunque estamos personalmente en contra de todo tipo de regulación del periodismo, consideramos importante que la mirada con lupa del periodismo de investigación también incluya a los propios mass media.

Si no quiere ser fiscalizada y restringida desde fuera, la prensa debe adoptar mecanismos para sanearse a sí misma autocontrolándose y estrechando sus propios códigos éticos.

Los medios masivos de comunicación son una institución democrática más y, como tal, deben someterse al escrutinio de las mismas instituciones que el resto de los ciudadanos, incluido el control de la prensa y del periodismo de investigación.

Creemos que, en este caso, es necesario que los periodistas dejen definitivamente de lado el corporativismo. Consideramos que si bien la lucha por la libertad de prensa es una lucha justa, como dice José Luis Dader, el corporativismo es uno de los "pecados capitales del periodista en su construcción de lo público" (Dader, 1992, p. 159-160).

Si bien es necesario que los periodistas y el resto del sistema velen por garantizar el libre ejercicio periodístico, también es importante encontrar mecanismos para, en palabras de Popper, evitar que éste produzca un daño excesivo. Y en este sentido, un periodismo de investigación no corporativista puede ser una respuesta.

Otro de los pecados capitales anotados por el profesor Dader es "el secretismo" (ibid., p. 161-162).

Este es otro efecto perverso que puede cumplir el periodismo en general y el periodismo de investigación en particular: que lo que es necesario ocultar para obtener información sobre un hecho sea más y más importante que lo que el medio va a revelar.

Es decir, que el medio pervierta su función y en lugar de servir para difundir sirva para esconder.

Otra crítica habitual contra el periodismo de investigación, que suele provenir de los políticos, es que en ocasiones trabaja coordinadamente con la Justicia.

Esto es cierto sólo en parte. Ha ocurrido que antes de publicar una historia, el medio entregue la información al juez o al fiscal para protegerse del ataque posterior o para proteger a las fuentes.

Además, muchas veces, periodistas y jueces, fiscales o funcionarios judiciales se retroalimentan en investigaciones determinadas, compartiendo o intercambiando información.

Sin embargo, siempre que la meta final de lo antedicho sea revelar y no ocultar, no lo consideramos una desviación ni una perversión, sino parte de la tarea y de las reglas de juego democráticas.

No se trata de una complicidad delictiva, sino todo lo contrario, una complicidad en busca de la verdad, una complicidad para proteger a los que cumplen esta tarea, una complicidad para que el público conozca y para lograr que lo que difunda el medio esté totalmente corroborado y sea lo más completo posible.

A la hora de defenderse de una investigación periodística, los poderosos suelen apelar a todo tipo de recursos, que muchas veces buscan inducir temor en la opinión pública.

Así aparecen las acusaciones de falta de patriotismo y, sobre todo, en las democracias nacientes, las acusaciones de que esta forma periodística termina por debilitar al sistema democrático y a sus instituciones, porque logra que los ciudadanos le retiren su confianza a los gobernantes.

Consideramos que este argumento es un buen intento de defensa por parte de la clase dirigente, pero nada más. La desconfianza y la apatía hacia la política y los políticos nunca es consecuencia de la labor de la prensa. El culpable no es el mensajero, sino el mensaje. La culpa no es del que investiga y publica honestamente sino del que pervierte su función, roba o desempeña una tarea en forma errática.

La solución para evitar el descrédito de los gobernantes no es dejar de investigar sino, todo lo contrario, investigar más, controlar más, para identificar los problemas a corregir antes de que sea demasiado tarde.

Como dice Philip Meyer:

"una democracia que intenta proteger de la información a sus votantes porque dicha información podría utilizarse irracionalmente, deja de ser una democracia" (Meyer, 1993, 305).

* Darío Klein, periodista uruguayo, es miembro del Consejo Editorial de Sala de Prensa. Actualmente trabaja en la cadena de televisión estadounidense CNN, en Atlanta, como editor periodístico y periodista de investigación. Es doctor en periodismo, por la Universidad Complutense de Madrid, con una tesis realizada sobre Periodismo de Investigación, de la cual reproducimos ésta que la segunda parte del capítulo V.

Por qué la democracia necesita del periodismo de investigación

Silvio Waisbord, 2001
*Sala de Prensa. Año III, Vol. 2 **

Durante la década de 1970, los reporteros desempeñaron un papel decisivo en revelar lo que llegó a ser el escándalo político más grave de Estados Unidos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los periodistas de Washington siguieron la pista de un hurto menor en el edificio de oficinas de Watergate, hasta llegar a la Casa Blanca. Este reportaje llevó a investigaciones en el Congreso y finalmente a la renuncia del presidente Richard Nixon.

El desempeño de la prensa durante el caso Watergate se consideró el espejo que refleja lo mejor que el periodismo puede ofrecer a la democracia: hacer que el poder rinda cuentas. Esta función se convirtió en una tendencia en las redacciones de los periódicos de Estados Unidos. En los años siguientes la profesión gozó de un alto grado de credibilidad y hubo un aumento notable en el número de estudiantes de periodismo.

Ahora, casi tres décadas después, la situación ha cambiado. El periodismo de investigación no parece ser la estrella más brillante en el firmamento de la prensa estadounidense. Si el tono de la prensa fue de alabanza a sí misma en los años posteriores a Watergate, actualmente el pesimismo en cuanto al estado del periodismo estadounidense es generalizado. Los observadores afirman a menudo que la creciente concentración de la propiedad de los medios de información en pocas manos y el apremio por el sensacionalismo en el reportaje de las noticias han agotado el vigor que el periodismo de investigación requiere. Las presiones comerciales también disuaden del periodismo de investigación. Frecuentemente su necesidad de una gran cantidad de tiempo y de recursos humanos y financieros está en conflicto con las expectativas de ganancias y el control de los costos de producción. Además, el hecho de que los artículos pueden tener como resultado juicios costosos pone nerviosas a las empresas propietarias de los medios de información cuando se trata de apoyar investigaciones.

A pesar de estos factores, en la última década no ha habido escasez de artículos producidos por el periodismo de investigación. Los principales periódicos urbanos de Estados Unidos han publicado artículos que revelan la corrupción, la injusticia y la mala administración del medio ambiente. Los noticiarios de televisión locales y de cadenas televisivas frecuentemente producen reportajes de investigación que generalmente cubren diversos tipos de fraude al consumidor, en terrenos como el cuidado de la salud, los servicios sociales y las hipotecas residenciales.

¿En qué consiste el periodismo de investigación?

El periodismo de investigación se distingue en que publica información sobre infracciones que afectan el interés del público. Las denuncias son el producto de la labor de reporteros no el resultado de información secreta divulgada a la redacción.

Aun cuando el periodismo de investigación era antes tarea de reporteros solitarios independientes, con poco o ningún apoyo de sus órganos de prensa, los ejemplos recientes han demostrado que el trabajo en equipo es fundamental. Se necesitan

diferentes tipos de conocimiento para producir artículos bien documentados y completos. Estas investigaciones requieren reporteros, jefes de información, asesores jurídicos especializados, analistas de estadísticas, bibliotecarios e investigadores de noticias. El conocimiento de las leyes de acceso a la información pública es indispensable para encontrar información potencialmente disponible y obtenible en virtud de la legislación sobre "la libertad de información" y para anticipar problemas legales que pueden surgir cuando se publica información perjudicial. Las tecnologías nuevas son sumamente valiosas para descubrir datos y familiarizar a los reporteros con cualquier tema complejo. Gracias a la sistematización en formato electrónico de los documentos gubernamentales y la disponibilidad de cantidades extraordinarias de información en línea, el reportaje asistido por computadora es de gran ayuda.

Democracia y periodismo de investigación

El periodismo de investigación es importante debido a su contribución múltiple al ejercicio del gobierno democrático. Su función puede comprenderse en consonancia con el modelo del Cuarto Poder de la prensa. Según este modelo, la prensa debe hacer responsable al gobierno mediante la publicación de información sobre asuntos de interés público, incluso cuando dicha información revela abusos o delitos perpetrados por las autoridades. Desde esta perspectiva, el reportaje producto de investigación es una de las contribuciones más importantes de la prensa a la democracia; está vinculado a la lógica de limitación y equilibrio de poderes de los sistemas democráticos. Ofrece un mecanismo valioso para vigilar el desempeño de las instituciones democráticas, en su definición más amplia, la cual incluye entidades gubernamentales, organizaciones cívicas y sociedades anónimas.

La posición central que ocupan los medios de información en las democracias contemporáneas hace que la élite política sea sensible a las noticias, en particular a las "malas" noticias, que a menudo producen conmoción pública. La publicación de noticias sobre fechorías políticas o económicas puede provocar investigaciones en el congreso y los tribunales.

Cuando las instituciones gubernamentales no hacen más averiguaciones o las investigaciones se ven plagadas de problemas y sospecha, el periodismo puede contribuir al rendimiento de cuentas mediante la vigilancia del funcionamiento de tales instituciones. Puede examinar la forma en que realmente llenan su mandato constitucional de gobernar responsablemente frente a informes de prensa que revelan mal funcionamiento, falta de honradez o fechorías en el gobierno y la sociedad. Cuando menos, el periodismo de investigación mantiene influencia importante, ya que puede sentar la pauta de lo que debe hacerse, al recordarles a los ciudadanos y la élite política la existencia de determinadas cuestiones. Sin embargo, no hay garantía de que la atención continua de la prensa dará como resultado que el congreso y el sistema judicial investiguen y procesen a los responsables de las fechorías.

El periodismo de investigación también contribuye a la democracia mediante el fomento de una ciudadanía al tanto de los hechos. La información es un recurso vital para habilitar a un público vigilante que, en última instancia, haga responsable al gobierno mediante su voto y participación. En las democracias contemporáneas, donde la política gira alrededor de los medios de información, éstos han eclipsado otras instituciones sociales como fuente principal de información sobre asuntos y procesos que afectan la vida de los ciudadanos.

El acceso a documentos públicos y las leyes que garantizan que los asuntos públicos se ventilen en sesiones abiertas son indispensables para la labor del periodista investigador. Cuando censura previa o leyes de difamación se ciernen en el horizonte, es poco probable que los órganos de información aborden temas sujetos a controversia, debido a la probabilidad de juicios costosos. Por consiguiente, las democracias deben reunir ciertos requisitos para que el periodismo de investigación sea efectivo y ofrezca información diversa y completa.

Ética del periodismo de investigación

Cada equipo de reporteros investigadores trabaja en un artículo en circunstancias diferentes, por tanto, la preparación de un manual de normas éticas para uso en todos los casos es problemática, aunque se han aceptado generalmente ciertas pautas. Las implicaciones legales de las actividades de los reporteros son, con mucho, más precisas que las cuestiones de ética. Si la ley lo permite, es legal; si no, no lo es. La ética, en cambio, trata de la forma de distinguir entre el bien y el mal, con principios filosóficos que se emplean para justificar un curso de acción determinado. Cualquier acción puede ser juzgada ética, dependiendo del marco ético que se utilice para justificarla y de los valores que tienen prioridad. Lo que los periodistas y los directores necesitan determinar es quién se beneficia como resultado del reportaje.

Si el periodismo se compromete a la responsabilidad democrática la interrogante que queda por formularse es si el público se beneficia como resultado de los reportajes de investigación. ¿Qué intereses promueve el periodismo de investigación al publicar un determinado artículo? ¿Cumple la prensa con su responsabilidad social al revelar la fechoría? ¿Qué intereses se afectan? ¿Qué derechos se violan? ¿El asunto en cuestión es de legítimo interés público? ¿Se invade el derecho a la intimidad cuando no se trata de un asunto de vital interés público?

La mayoría de los debates sobre ética en el periodismo de investigación se ha concentrado en la metodología, es decir, ¿es cualquier método válido para revelar una fechoría? ¿Es lícito el engaño cuando el objetivo del periodista es informar sobre la verdad? ¿Es cualquier método justificable no importa las condiciones de la tarea y las dificultades para conseguir información? ¿Pueden los reporteros de televisión utilizar cámaras ocultas a fin de obtener material para un artículo? ¿Pueden los periodistas utilizar identificación falsa para lograr acceso a la información?

A este respecto hay un factor importante que debe considerarse, el público parece menos dispuesto que los periodistas a aceptar cualquier método para revelar una fechoría. Las encuestas indican que el público es receloso de la invasión de la intimidad, no importa cual sea la importancia pública del artículo. Generalmente el público parece menos inclinado a aceptar la idea de que los periodistas deben utilizar cualquier método para lograr la información. Dicha actitud es significativamente reveladora en momentos en que la credibilidad de la prensa es baja en muchos países. La prensa necesita ser digna de confianza a los ojos del público. En ello consiste su capital principal, pero con demasiada frecuencia sus acciones socavan más su credibilidad. Por tanto, el hecho de que generalmente los ciudadanos creen que los periodistas se proponen lograr material para un artículo a cualquier precio, tiene que ser una consideración importante. Las revelaciones que dependen de métodos dudosos para obtener la información pueden disminuir aún más la legitimidad y el prestigio público del reportaje y el periodista.

Las cuestiones de ética no se limitan a los métodos. La corrupción es también otra cuestión de ética importante en el periodismo de investigación. La corrupción incluye una variedad de prácticas, que van desde el periodista que acepta soborno o reprime una revelación hasta el que paga por información. También debe considerarse el daño que puede causarse al ciudadano privado con el reportaje. Generalmente las cuestiones que tienen que ver con la intimidad pasan a primer plano, ya que frecuentemente el periodismo de investigación debe cuidar de no sobrepasar el límite impreciso entre el derecho a la intimidad y el derecho del público a la información. Generalmente se presume que el derecho a la intimidad de una figura pública se interpreta en forma diferente al de un ciudadano común.

No hay respuestas fáciles y específicas a las cuestiones de ética. Los códigos de ética, a pesar de sus méritos, no ofrecen soluciones bien definidas que puedan aplicarse a todos los casos. La mayoría de los analistas están de acuerdo en que los periodistas deben estar siempre conscientes de cuestiones como la justicia, el equilibrio y la exactitud. Los reporteros tienen que hacerse preguntas éticas continuamente, en todas las etapas de una investigación, y deben estar preparados para justificar sus decisiones ante directores, colegas y el público. Les es preciso tener en cuenta los intereses que se afectan y realizar su tarea de acuerdo con la normas de su profesión.

Periodismo de investigación en América Latina

América Latina contemporánea ofrece una variedad de ejemplos que explican por qué la democracia necesita el periodismo de investigación, así como la forma en que éste contribuye al ejercicio del gobierno democrático. Durante las dos últimas décadas, el periodismo de investigación, sin excepciones, ha tomado fuerza en todos los países a medida que se consolida la democracia en toda la región. Relegado a publicaciones partidistas y marginales en el pasado, últimamente ha ganado aceptación en los principales órganos de prensa. Hay muchas razones por las cuales se ha afirmado el periodismo de investigación, entre ellas principalmente la consolidación de los gobiernos democráticos, la transformación fundamental del aspecto económico de los medios de información, la existencia de publicaciones comprometidas a revelar abusos específicos y los enfrentamientos entre algunas compañías de noticias y algunos gobiernos.

Al igual que en otras regiones del mundo, el valor principal del periodismo de investigación para las democracias latinoamericanas es su contribución a una creciente responsabilidad política. Esto es especialmente importante, ya que se considera que la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas es uno de los problemas más graves a que se enfrentan las democracias de la región. El letargo, ineficacia e insensibilidad institucionales a las necesidades públicas legítimas se citan con frecuencia como una debilidad importante. La existencia de empresas noticiosas comprometidas al periodismo de investigación ha llegado a ser sumamente importante. Aun cuando otras instituciones no han verificado las revelaciones de la prensa o no han realizado sus propias investigaciones, la prensa ha mantenido vivas las alegaciones de conducta ilegal o poco ética y, a la postre, en algunos casos, ha forzado a los organismos legislativo y judicial a actuar.

El periodismo de investigación tiene un poder inigualado para vincular a funcionarios con determinados delitos, pero también puede crear en el público una percepción errónea de la existencia de fechorías. Es una espada de doble filo. El reportaje de fechorías llama la atención del público a supuestos delitos, pero también puede llevar a juicios precipitados sobre la responsabilidad de los

individuos, sin que medien las instituciones constitucionalmente designadas para investigar y llegar a un veredicto legal. En este caso la responsabilidad ética, una vez más, es en extremo importante: las acusaciones no respaldadas que hace la prensa pueden tener efectos perjudiciales para la reputación de individuos e instituciones.

La corrupción gubernamental ha sido el enfoque central de las investigaciones de la prensa en las democracias latinoamericanas. Otros temas (por ejemplo la corruptibilidad y prácticas laborales ilícitas de las corporaciones) han atraído atención considerablemente menor. El hecho de que numerosas encuestas indican que la corrupción figura constantemente entre las tres preocupaciones mayores de la población en toda la región, puede ser un indicio de la influencia del periodismo de investigación en hacer de las fechorías gubernamentales una preocupación principal.

El caso de América Latina indica entonces, que la existencia del periodismo de investigación es importante por sí misma. El alcance y equilibrio de los proyectos de investigación son también significativos. La prensa dirige la atención de ciudadanos y legisladores a cuestiones específicas. Muchas esferas sociales y gubernamentales necesitan atención en las democracias contemporáneas. El periodismo de investigación es más eficaz cuando utiliza una red amplia que cubre una variedad de asuntos.

* Silvio Waisbord es profesor auxiliar del Departamento de Periodismo y Medios de Información Públicos de la Universidad Rutgers, en Nueva Jersey. Es colaborador de Sala de Prensa. Este texto fue difundido por la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, y se reproduce con la autorización expresa del autor.

Licencia para engañar

Onora O'Neill
Universidad de Cambridge¹

1. Examinar y Confiar

Casi todos conocemos la historia del héroe que corteja a una princesa. El padre de ésta se niega a dar su consentimiento y manda al héroe a cumplir peligrosas misiones en tierras distantes. Esta no parece ser una forma ideal de prepararse para el matrimonio, mucho menos para gobernar un reino. La misión tiene como objetivo permitirle al rey juzgar el nivel de compromiso y lealtad del héroe. Si el héroe persiste en su misión, el rey tendrá razones para confiar en él; si la princesa y el caballero logran mantenerse leales a lo largo de los largos años de separación, cada uno tendrá razones para confiar en el amor y fidelidad del otro y vivirán felices para siempre. Las misiones son exámenes de confianza.

Los exámenes de confianza que practicamos en nuestro día a día son mucho más simples. Una breve conversación, unas cuantas preguntas, una rápida reunión y empezamos a otorgar una confianza que luego re-examinamos, ampliamos o reducimos en la medida que observamos y valoramos el comportamiento del o los otros. Pero ¿cómo podemos examinar a desconocidos e instituciones? ¿Cómo podemos valorar afirmaciones y acciones cuando no podemos hablar con los otros, observarlos, mucho menos enviarlos en largas y peligrosas misiones? ¿Cómo podemos saber que no nos están engañando?

Tal vez estemos de suerte. Después de todo vivimos en una era de tecnologías de comunicación, lo que debería hacer más sencillo examinar a extraños e instituciones, validar credenciales, autenticar fuentes, discriminar a la hora de otorgar nuestra confianza. Desafortunadamente, sin embargo, muchas de las nuevas formas de comunicación no ofrecen una forma adecuada, mucho menos sencilla, de hacer esto. Las nuevas tecnologías de información resultan ideales para transmitir información confiable, pero dislocan los dispositivos que ordinariamente empleamos para juzgar las declaraciones de otros y decidir en dónde situar nuestra confianza.

Cuando los viejos reyes examinaban a los pretendientes de sus hijas la mayor parte de la comunicación tenía lugar cara-a-cara, en dos direcciones. En la era de la información esta comunicación muchas veces se produce entre desconocidos y viaja sólo en una vía. Sócrates se preocupaba por la palabra escrita porque viajaba más allá de la posibilidad de interrogación y revisión, y por lo tanto más allá de la confianza. Nosotros podemos preocuparnos razonablemente no sólo por la palabra escrita, sino también por la radio, el cine y la televisión. Estas tecnologías están diseñadas para una comunicación unidireccional, donde la interacción es mínima. Aquellos que las controlan y usan pueden o no ser dignos de nuestra confianza. ¿Cómo podemos entonces examinar lo que nos están diciendo?

2. Confianza y consentimiento informado

El consentimiento informado es una característica fundamental de la confianza entre desconocidos. Por ejemplo, cuando comprendo como funciona un plan de pensiones, una hipoteca o un complejo procedimiento médico, y soy libre para elegir o rechazar, expreso mi confianza dando un consentimiento informado. También otorgamos consentimiento informado en muchas de nuestras transacciones cara-a-cara, aunque no siempre nos damos cuenta. Compramos naranjas en el mercado, intercambiamos direcciones con nuevas amistades, nos sentamos en una peluquería para que nos corten el pelo. Puede sonar pomposo referirse a esas transacciones cotidianas como algo basado en el consentimiento informado: y sin embargo en cada una de ellas asumimos que la otra parte no nos obliga ni nos engaña. Retiramos nuestra confianza rápidamente si nos venden naranjas podridas, o si a propósito nos dan una dirección equivocada, o si nos hacen víctimas a la fuerza de un corte de pelo estilo mohicano. La confianza de todos los días se ve notablemente dañada por el engaño y la coerción.

El consentimiento informado está supuesto a garantizar nuestra autonomía individual o independencia. Pero creo que esta forma tan popular de ver las cosas resulta algo oscura, ya que aquí entran en juego muchas visiones diferentes de autonomía. Algunos identifican autonomía individual con elección espontánea. Una de mis estudiantes en Nueva York una vez decidió desnudarse y marchar por Broadway con un grupo de estudiantes varones y de esta forma se convenció a sí misma que era autónoma. Por lo menos había demostrado que podía actuar retando las convenciones, y probablemente a sus padres, pero difícilmente a sus contemporáneos hombres. Su excéntrica decisión no acarrió graves consecuencias, pero en otras ocasiones la elección espontánea puede ser dañina o desastrosa.

Otros identifican autonomía individual no con elección espontánea sino con elección deliberada. Pero la elección deliberada tampoco es una garantía. Para mí, la verdadera importancia del consentimiento informado tiene poco que ver con la forma en la que elegimos. El consentimiento informado es igual de importante cuando tomamos decisiones tímidas y convencionales que cuando lo hacemos de forma apurada e irreflexiva. El consentimiento informado importa simplemente porque demuestra que una transacción no se basó en el engaño o la coerción.

El consentimiento informado es por lo tanto siempre importante, pero no es la base de la confianza. Por el contrario, presupone y expresa confianza, la que ya tenemos que haber otorgado para valorar la información que nos es proporcionada. ¿Debo operarme como me lo proponen? ¿Debería comprar este auto o esta computadora? ¿Es genuina esta oferta que me llegó por Internet? En cada caso necesito valorar lo que me es ofrecido, pero puede que sea incapaz de juzgar la información completamente por mi cuenta. El juicio experto de otros pueden ayudarme a cerrar la brecha: puedo basarme en el cirujano que explica la operación, o en el colega que sabe acerca de autos, computadoras o compras por Internet. Pero al basarme en otros ya le otorgué confianza a mi consejero. Como señalaba Francis Bacon, "la mayor confianza entre los hombres es la confianza de dar consejos". Cuando empleamos la ayuda de amigos o expertos igual tenemos que decidir por nosotros mismos donde poner nuestra confianza. Para esto necesitamos identificar y encontrar información confiable. Y esto puede ser tremendamente difícil en un mundo de comunicación unidireccional.

3. Confianza y los medios de comunicación

La información hoy es abundante, pero a menudo se mezcla con información no veraz y una pizca de desinformación. En estas condiciones chequear los hechos y examinar lo que vemos y oímos puede ser una tarea difícil. Hay, por supuesto, algunos casos fáciles: podemos comprobar la exactitud del reporte del tiempo esperando por el día siguiente; podemos denunciar a los supermercados que no venden sus productos a los precios anunciados. Pero hay casos en que resulta más difícil: ¿cómo pueden los padres decidirse por una nueva vacuna o rehusarse a ella? ¿Cómo podemos decir si un producto o un servicio compensarán por su precio? Y sin embargo para asuntos diarios y prácticos necesitamos otorgar nuestra confianza a extraños y algunas instituciones, y rechaza a otras. ¿Cómo podemos hacerlo bien?

Está claro que es lo que necesitamos. Necesitamos formas para distinguir a los informantes dignos de confianza de aquellos que no lo son. Y hemos tratado de hacer esto posible promoviendo una revolución en rendición de cuentas y exigencias de transparencia en la vida pública. En otra parte he sostenido que necesitamos mecanismos de rendición de cuentas más inteligentes, y que necesitamos enfocarnos menos en grandiosos ideales acerca de la transparencia y más en limitar el engaño. ¿En realidad nos benefician estrictos mecanismos de rendición de cuentas? ¿Nos beneficiamos de las indiscriminadas demandas de transparencia? No estoy tan segura. Pienso que la excesiva regulación puede afectar negativamente el desempeño profesional y los standards en la vida pública, y que en nuestra búsqueda de transparencia podríamos terminar aceptando e incluso alentando el engaño.

Mientras tanto, algunas poderosas instituciones y profesiones han evitado no solo los aspectos excesivos, sino también los lógicos de las revoluciones en rendición de cuenta y transparencia. El ejemplo más evidente son los medios de comunicación, en especial los

medios escritos, los que al tiempo que se preocupan por la poca confianza que merecen otros han escapado a las demandas de rendición de cuentas (exceptuando la disciplina financiera establecida por la legislación corporativa y las prácticas contables). [En países como Inglaterra] esto es menos cierto en el caso de la radio y televisión terrestre, los que están sujetos a regulación y legislación. La BBC también dispone de una serie de regulaciones que incluyen compromisos con la imparcialidad, exactitud, trato justo, obligación de proporcionar una imagen completa de la realidad, independencia editorial, respeto a la privacidad, standards de buen gusto y decencia, si bien no voy a afirmar aquí que estos compromisos son cumplidos al pie de la letra.

Los editores y periodistas que trabajan en prensa escrita no están sujetos a la rendición de cuentas de esta manera. La excelencia periodística y la redacción precisa se mezclan con edición y reporteo que especula, miente, caricaturiza, señala con el dedo, avergüenza y culpabiliza. Algunos reporteros "cubren" (o debería decir "descubren") un impresionante volumen de trivialidades; algunos engañan, otros denigran, otros llegan al borde de la difamación. En este curioso mundo, los compromisos con un periodismo confiable son erráticos: no existe vergüenza en escribir sobre asuntos que van más allá de la competencia de los reporteros, en redactar titulares engañosos, en omitir asuntos de interés e importancia públicos, o en recircular las especulaciones de los otros como "noticias". Por encima de todo ello, no existen requerimientos que obliguen a poner la evidencia al acceso de los lectores.

Para aquellos de nosotros que tenemos que depositar nuestra confianza con cuidado en un mundo complejo resulta desastroso que no podamos evaluar al periodismo. ¿Si no podemos confiar en los reportes de la prensa, como podemos decidir si confiar o no en aquellos sobre los que reportan? Una prensa erráticamente confiable o que no puede ser evaluada puede no importarle tanto a aquellos privilegiados que disponen de otras fuentes de información: estos pueden decir que historias se acercan a la realidad y cuales son confusas, viciadas o simplemente falsas; pero para la mayoría de los ciudadanos es un asunto importante. ¿Cómo podemos saber si los periódicos, web sites y publicaciones que afirman ser "independientes" no están, en realidad, promoviendo alguna agenda? ¿Cómo podemos decir si y cuando estamos siendo víctimas de exageración, manipulación, falsedad o desinformación? Hay abundante periodismo más o menos preciso, pero eso representa un escaso consuelo para los lectores que no pueden decir cuáles son los pedazos confiables. Lo que necesitamos es un periodismo que podamos evaluar y revisar: lo que recibimos pocas veces puede ser evaluado o revisado por no-expertos. Si los medios engañan, o si sus lectores no pueden evaluar su trabajo, las fuentes del discurso y la vida pública terminan envenenándose. Las nuevas tecnologías de la información pueden ser anti-autoritarias, pero curiosamente a menudo se emplean en formas que son anti-democráticas. Erosionan nuestra capacidad para juzgar a los otros y a sus afirmaciones y para depositar nuestra confianza.

4. Libertad de prensa en el siglo XXI

Por lo tanto, si queremos examinar la supuesta "crisis de confianza" por la que estamos pasando, no basta con disciplinar al gobierno, la empresa privada o las profesiones – o a todos ellos. También se hace necesario desarrollar una cultura pública más robusta, en la que posibilidad de publicar información no veraz y desinformar, y aquella de escribir de forma que los otros no tengan la oportunidad de examinar lo escrito, se vea limitada y penalizada. Pero, ¿podemos hacer esto y al mismo tiempo mantener una prensa libre?

Puede que ocupemos tecnologías de comunicación del siglo XXI, pero todavía reivindicamos concepciones acerca de la libertad de prensa que provienen del siglo XIX, en especial las de John Stuart Mill. La maravillosa imagen de una prensa libre que le canta las verdades al poder y la imagen de los periodistas investigativos como tribunas del pueblo pertenece a esas épocas más peligrosas y heroicas. En las democracias esa imagen es obsoleta: la mayor parte del tiempo los periodistas enfrentan pocos peligros y la prensa no corre el riesgo de ser clausurada. Por el contrario, la prensa ha adquirido un poder incuestionado que otros no pueden igualar.

Sin embargo para mi sorpresa, y en última instancia para mi alivio, los argumentos clásicos acerca de la libertad de prensa no endosan, mucho menos requieren, de un poder incuestionado. Una prensa libre puede y debe ser una prensa que rinda cuentas.

Rendición de cuentas no significa censura: la precluye. Nadie debe dictar que puede ser publicado y que no, más allá de algunos pocos requerimientos destinados a proteger la seguridad pública, la decencia y tal vez la privacidad personal. Pero la libertad de prensa no requiere de una licencia para engañar. Como Mill, queremos que la prensa tenga la libertad necesaria para buscar la verdad y cuestionar las perspectivas aceptadas. Pero el periodismo que busca la verdad o (más modestamente) aquel que trata de no engañar, necesita disciplinas y standards internos que lo hagan evaluable y criticable por parte de sus lectores. No hay argumentos para una licencia para difundir confusión u oscurecer la verdad, para arrollar al público con una "sobrecarga de información", o todavía peor una "sobrecarga de información no veraz", mucho menos para practicar la desinformación.

Como Mill, podemos defender apasionadamente la libertad de expresión de los individuos y la libertad de la prensa para representar las opiniones y puntos de vista de los individuos. Pero la libertad de expresión es para los individuos, no las instituciones. Tenemos excelentes razones para permitir a los individuos expresar sus opiniones incluso si estas son inventadas, falsas, tontas, irrelevantes o simplemente locas, pero difícilmente para permitir a poderosas instituciones hacer lo mismo. Y sin embargo estamos peligrosamente cerca de un mundo en el que los conglomerados mediáticos actúan como si ellos también tuvieran irrestrictos derechos a la libertad de expresión y por lo tanto una licencia para caricaturizar y burlar, mal-representar o silenciar, los puntos de vista que no comparten o no les importan. Si les concedemos incondicionalmente esos derechos entonces les estamos concediendo el derecho para socavar la capacidad de los individuos para juzgar por ellos mismos y para depositar bien su confianza, en otras palabras, el derecho para socavar la democracia.

Como Mill, podemos apoyar la libertad de discutir y pensar que es fundamental para la democracia y por ello apoyar la libertad de la prensa para estimular lo que en Estados Unidos no dudan en llamar "un debate robusto y abierto a todos". Pero por esa misma razón no podemos apoyar el derecho de los conglomerados mediáticos para orquestar un "debate" público en el que algunas o muchas voces sean mal-representadas o caricaturizadas, en el que la información no veraz pueda circular sin corrección y en el que las reputaciones puedan ser magnificadas o destruidas selectivamente.

Una prensa libre no es un bien incondicional. Es un bien porque y en la medida en que ayude al público a explorar y confrontar opiniones y a juzgar por sí mismo en quien y en que creer. Si permitimos que poderosas instituciones publiquen, circulen y promuevan material sin indicar que es lo que se sabe y que es un rumor; que proviene de una fuente confiable y que es invención; que es análisis y que es especulación; que fuentes pueden saber sobre un tema y cuales probablemente no, entonces les permitimos dañar nuestra cultura pública y nuestras vidas. El debate público de calidad no sólo tiene que ser accesible, sino también evaluable por sus audiencias. La prensa es muy buena haciendo el material accesible, pero errática a la hora de hacerlo evaluable. Esto puede explicar por que las encuestas de opinión indican que el público británico dice confiar menos en los periodistas de periódicos que en cualquier otra profesión.

5. Comunicación evaluable y autonomía kantiana

Las concepciones tradicionales acerca de la libertad de prensa tienden a asumir que derechos y deberes son independientes unos de otros. Pero de hecho no existen derechos sin obligaciones y deberes. Respetar esas obligaciones, cumplir con nuestros deberes, es algo tan vital para las comunicaciones como para cualquier otra actividad. Por lo menos tenemos la obligación de comunicar de una forma que no destruya ni socave la posibilidad de los otros para comunicarse. Pero los que engañan hacen exactamente eso. Comunican en forma que los otros no pueden compartir y seguir, evaluar y revisar, y por lo tanto dañan la comunicación y acción de los otros. Socavan la confianza en la que la misma comunicación se basa: se aprovechan de la confianza y la confiabilidad de los otros.

El deber de no engañar le debe más a la noción clásica de autonomía esbozada por Emmanuel Kant que a las discusiones sobre la autonomía individual de John Stuart Mill. La autonomía kantiana tiene que ver con actuar en base a principios que pueden ser compartidos por todos, garantizar que no tratamos a los otros como menores –de hecho víctimas- cuyas capacidades para compartir nuestros propios principios estamos en libertad de limitar. Si engañamos, convertimos a los otros en nuestras víctimas, socavamos o distorsionamos sus posibilidades para actuar y comunicar. Arrogantemente basamos nuestra propia comunicación y acción en principios que destruyen la confianza, limitando así la posibilidad de acción de los otros. Hay varias cosas que hacen a ciertas formas de comunicar inaceptables: amenazas pueden intimidar y forzar, la injuria puede lastimar. Pero el mal más común a la hora de comunicar es el engaño, el que socava y daña la capacidad de los otros para juzgar y comunicar, para actuar y depositar su confianza. El deber de rechazar el engaño es un deber que nos corresponde a todos: individuos y gobierno, instituciones y profesiones –incluyendo a los medios y a los periodistas.

En la actualidad el público dispone de pocos mecanismos confiables para detectar cuando el periodismo está engañando o no. Y podemos mejorar las cosas sin incurrir en la censura y sin imponer trabas regulatorias del tipo excesivo y centralizado que nos están fallando en otros lados. Mucho podría cambiar con cambios de tipo procedimental, por ejemplo exigiendo a dueños, editores y periodistas el declarar intereses financieros y de otro tipo (incluyendo conflictos de interés), diferenciando entre opinión y reportaje, o estableciendo penalidades por recircular rumores hechos públicos por otros sin proporcionar y por lo tanto revisar la evidencia. El "periodismo de chequera" podría ser reducido estableciendo obligaciones para revelar dentro de cualquier "historia" quien le pagó cuanto a quien por cual "contribución". Le dejo a ustedes la tarea de pensar como garantizar que los periodistas no publiquen "historias" que no están basadas en ninguna fuente, mientras pretenden que están protegiendo a una.

Sólo en la medida en que construyamos una cultura pública, y especialmente una cultura mediática en la que podamos confiar más en que los otros no nos van a engañar, seremos capaces de decidir en quien y en que podemos depositar nuestra confianza. Si no nos preocupamos por los standards de la prensa, cierta cultura de sospecha persistirá. Para fines prácticos todavía le otorgaremos algo de confianza, pero lo haremos con dudas y con recelo. La cultura de sospecha que existe en la actualidad no puede ser eliminada convirtiendo a todos, excepto a los medios, en sujetos confiables. Para restaurar la confianza necesitamos no sólo personas e instituciones dignas de confianza, sino razones evaluables para confiar y desconfiar. Esto no se puede lograr sobre la base de sospechas, recirculándolas una y otra vez, sin proporcionar evidencia.

Decimos que queremos poner fin a la supuesta crisis de la confianza pública que caracteriza nuestra época y hemos tratado de hacerlo obligando a más instituciones y profesiones a rendir cuentas para hacerlas más confiables. En estas conferencias he confrontado tanto el diagnóstico como el remedio. Es posible que constantemente expresemos nuestras sospechas, pero no estoy tan convencida que hallamos dejado de confiar en los demás: eso puede ser de hecho una forma imposible de vivir. Podemos buscar constantemente como hacer a los demás más dignos de confianza, pero algunos de los regímenes de rendición de cuentas y transparencia desarrollados a lo largo de los últimos 15 años más que reforzar la confianza pueden afectarla. Los métodos intrusivos que hemos empleado para revertir la supuesta crisis incluso pueden, si las cosas salen mal, hacer que ésta se haga realidad.

Si queremos evitar esa espiral desafortunada necesitamos pensar menos en la rendición de cuentas a través de procesos de micro-administración y control central y más acerca de buena gobernabilidad; menos acerca de transparencia y más acerca de limitar el engaño. Si queremos restaurar la confianza tenemos que empezar a comunicarnos de formas que estén abiertas a la evaluación, y para hacer esto necesitamos repensar la forma adecuada de libertad de prensa. La prensa no tiene una licencia para engañar, y no existen razones para pensar que la necesita.

ⁱ Este texto corresponde a la quinta ponencia del ciclo de conferencias "Una cuestión de confianza" impartidas por O'Neill en el marco de las Reith Lectures de la BBC durante el año 2002, publicado como libro por Cambridge University Press. Traducción libre por Arturo Wallace.

O'Neill, Onora (2002). *A Question of Trust*. Cambridge University Press, Cambridge.

Nueva Sociedad Separatas

Francisco Nieto

Desmitificando la corrupción en América Latina

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 194, noviembre-diciembre 2004,
pp 54-68.



Desmitificando la corrupción en América Latina

Los latinoamericanos han mitificado la corrupción percibiéndola como algo fuera de control, sobre todo frente a los recurrentes escándalos que involucran a personalidades políticas. Sin embargo, en los últimos tiempos algunos sistemas judiciales nacionales, no sin sobresaltos, están tramitando por la vía institucional esos contenciosos, siendo capaces de imponer sanciones ejemplarizantes a altas figuras. Una lectura actualizada de la fenomenología de la corrupción permite concluir en la necesidad de promover estrategias anticorrupción locales y nacionales que complementen a las internacionales, y no lo contrario como es el caso actual.

Francisco Nieto

Introducción

Un panorama únicamente sobre América Central muestra a un ex-presidente preso (Arnoldo Alemán); otro prófugo (Alfonso Portillo); uno investigado y

Francisco Nieto: *visiting scholar* en la School on Foreign Service, de Georgetown University desde octubre de 2000; director del Proyecto Anticorrupción, programa que se propone el establecimiento de alianzas entre la Universidad de Georgetown y universidades latinoamericanas para promover estrategias locales contra la corrupción; profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Palabras clave: corrupción, políticas anticorrupción, cultura política, América Latina.

amenazado con la destitución (Enrique Bolaños); a Miguel Ángel Rodríguez, obligado a dejar la Secretaría General de la OEA a solo días de haber tomado posesión, con prisión preventiva al igual que su ex-colega, Rafael Ángel Calderón. Es demasiado como para que sean meras coincidencias. El problema de la corrupción en América Latina sigue siendo muy grave, pero estos hechos también pudieran ser signos esperanzadores de instituciones democráticas que, con todas sus falencias, están logrando arbitrar esas tensiones por los canales regulares. Es un avance indiscutible en una región acostumbrada a interrupciones constitucionales por cuestiones de mucha menor monta.

***Los hechos recientes
podrían abrir
nuevos horizontes
alrededor de una
idea compartida:
no hay nadie ajeno
al alcance de la justicia***

Desde esta perspectiva, el peligro que muchos han venido anunciando sobre una política anticorrupción popularmente imposible, pudiera comenzar a ceder y abrir paso a una necesaria desmitificación de la corrupción en América Latina, y consecuentemente de la lucha en contra de ella. ¿A qué me refiero con mitificación? Con gran tino las campañas anticorrupción implementadas hasta ahora han tenido como norte promover la participación de la sociedad civil mediante su concientización respecto a los efectos negativos de la corrupción, y por esta vía fomentar su participación; crear mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción; e instaurar condiciones institucionales para prevenir y sancionar efectivamente estos delitos.

No hay duda de que en la última década la concientización de la sociedad civil se logró mediante el constante recordatorio anticorrupción incluido en la retórica política (que nunca coincidió con la acción), y una campaña mediática sin precedentes que puso al descubierto numerosos escándalos, como los de Fernando Collor de Melo, Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, Carlos Salinas, Carlos Andrés Pérez, Alberto Fujimori, saldados todos con fugas o procesos sin penas ejemplarizantes, que resquebrajaron el piso político de la democracia dejando un sabor de impunidad en la medida en que la anorexia institucional de los países impidió una respuesta judicial apropiada.

Transcurriendo la última fase del llamado proceso de democratización latinoamericano, tan duramente labrado, tales hechos consolidaron la matriz de opinión en cuanto a que la corrupción era incontrolable, que estaba en todos lados y que por lo tanto era responsable de todo. De este modo surgió una tolerancia popular frente a la corrupción (particularmente política) que buscaba apunta-

lar la democracia. Por esta vía el ciudadano común comenzó a percibirla como una fatalidad contra la que era imposible luchar si quería continuar bajo un régimen de libertades. Así pasó a ser vista como la cuota-parte de sacrificio del ciudadano para vivir en democracia: se mitificó la corrupción.

Sin embargo, los hechos recientes (Alemán y Rodríguez) y sus posibles resultados, pese a su eventual dramatismo, podrían abrir nuevos horizontes a la anticorrupción alrededor de una idea compartida: no hay nadie ajeno al alcance de la justicia. Sin duda este incipiente camino está desbordante de obstáculos, porque aún persisten las falencias institucionales internas, las tradicionales interferencias políticas locales, e incluso internacionales, como se han presentado en el caso Bolaños. Estas tensiones, empero, tienen que solventarse internamente, porque todo tutelaje internacional (que solo puede verse como una interferencia en la justicia) pudiera abrir una peligrosa brecha entre corruptos buenos, que reciben el apoyo externo, y los otros, que sin apoyo foráneo son susceptibles de ser sancionados. La solución luce complicada, pero apunta a continuar superando obstáculos, acometiendo reformas largamente demoradas, fortaleciendo el Estado de Derecho y formando ciudadanos capaces de participar efectivamente en la lucha contra la corrupción.

Sin intenciones de hacer un imposible balance integral de la anticorrupción, sino más bien explorar nuevos enfoques que promuevan alternativas novedosas, trataré de proponer perspectivas desde lo que ofrece la fenomenología de la corrupción. Antes de entrar en materia y como comentario, referiré los resultados de 300 encuestas realizadas durante 2003, en el marco de un trabajo más amplio (Nieto). En esa oportunidad se preguntó a un público muy diverso constituido por estudiantes universitarios, empresarios, activistas anticorrupción, funcionarios públicos y ciudadanos en general en diversos países¹, por su principal inquietud cotidiana, sin ofrecerles opciones. En orden decreciente señalaron la precariedad económica, la inseguridad personal, el desempleo, la inseguridad jurídica, la violencia, las deficiencias en algunos servicios públicos; pero en solo cinco casos se mencionó la corrupción. Inmediatamente se les preguntó sobre la causa que originaba esta situación, proponiendo la corrupción² entre otras alternativas; el comportamiento fue sorprendente porque un 97% señaló a ésta como responsable. Entonces se les repreguntó: ¿Qué entiende usted por corrupción? Con diferentes matices la respuesta fue casi unánime: «Lo que se roban los políticos y los funcionarios públicos con sus cargos. Por eso

1. Guatemala, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Paraguay, Argentina, Chile, Perú y Bolivia.

2. Se incluyó el mal manejo administrativo del Estado, el desorden, las asimetrías sociales, la cooptación del poder por parte de grandes intereses.

estamos así». Se percibe la fuerte tendencia a asociar corrupción con política y función pública, y por otro lado con el deterioro en el nivel de vida.

Si bien esta experiencia no se puede tomar como referencia científica, así como tampoco es concluyente, ratifica la mitificación existente alrededor del fenómeno de la corrupción.

Fenomenología de la corrupción

El carácter polisémico del concepto corrupción. La corrupción, con su presencia transversal en la sociedad, ha venido rehuyendo los intentos de enmarcarla dentro de una definición. Esta situación tiende a complicarse en tanto se producen nuevos avances tecnológicos.

En la actualidad hay un universo de definiciones que se adaptan en mayor o menor medida a las necesidades de cada cual, según las inclinaciones profesionales del analista o del observador, la coyuntura, los países, las percepciones, los enfoques, las costumbres, los procederes, los grados de desarrollo, los niveles de tolerancia e intolerancia, los presupuestos ideológicos, los principios y las prácticas; o sea un firmamento de cuestiones profundamente imbricadas en la subjetividad de la interacción individual y colectiva.

Sin embargo, son fácilmente observables varios trazos comunes:

1. La intervención con el fin de manipular, descomponer moralmente, pervertir, alterar. Idea que proviene de la etimología de la palabra.

2. Relacionada con la idea anterior está la noción de *beneficio deshonesto* personal en detrimento del colectivo.

— Sin embargo, el carácter personal del beneficio se ha venido atenuando, abriendo espacio a una visión más amplia que señala la corrupción, aun cuando no se presente un beneficio propio, para atender situaciones derivadas del financiamiento político, según la justificación que algunos han querido encontrar en la necesidad de «apuntalar la democracia».



***Históricamente,
la corrupción
tuvo su origen
en la socialización
y el surgimiento de
estructuras de poder***

- En cuanto a la recepción del beneficio, no necesariamente es inmediato, puede ser a futuro, mediante promesas, compromisos, etc.
- Respecto al tipo de beneficio o «comisión», puede ser directo o indirecto; en dinero y/o bienes materiales (muebles, inmuebles, viajes, tarjetas de crédito, etc.); también pueden ser otro tipo de halagos como distinciones, promociones, apoyo político, etc.

3. Como mínimo la corrupción requiere de dos personas: el corruptor, agente activo generalmente poderoso que soborna a alguien con dádivas o de otra manera, y el que se corrompe: agente pasivo que recibe una paga con el fin de acordar, por acción u omisión, un beneficio, ventaja o información privilegiada al corruptor, transgrediendo o no una norma.

Entonces, subyace la idea de responsabilidad paritariamente compartida, o al menos así debería ser, parafraseando la famosa disyuntiva de Sor Juana Inés de la Cruz en los términos siguientes: en corrupción son igualmente responsables quienes pecan por la paga o quienes pagan por pecar. Ahora bien, en el ámbito internacional la estigmatización recae generalmente en el sobornado, habida cuenta la indulgencia con la que es tratado el sobornador (a pesar de la convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) contra el soborno y la Foreign Practices Act de Estados Unidos). También contribuyen a ello la complaciente existencia de paraísos bancarios y fiscales, que muestran con toda crudeza la doble moral con la que se ha venido tratando este asunto en los llamados países desarrollados. Una alternativa para enfrentar esta situación pudiera encontrarse en la suscripción hemisférica de un acuerdo mediante el cual los gobiernos latinoamericanos se comprometan a no establecer ninguna relación comercial durante un determinado tiempo, con aquellas empresas responsables activas de sobornos.

4. La corrupción puede ocurrir tanto en el sector público como en el privado.

5. Finalmente, en la nueva generación de definiciones se habla de corrupción forzada para referirse a casos en que el grado de dependencia o de poder del agente corruptor es tan grande o goza de tanta impunidad, que el agente a corromper recibe como único beneficio su seguridad personal, como sucede en el narcotráfico. También últimamente se ha vinculado la corrupción a una violación de los derechos humanos, en vista de los estragos que proyecta sobre la

franja de población más pobre. Pero estas nuevas corrientes requieren todavía de mayores desarrollos conceptuales.

En conclusión, en la actualidad la unanimidad está ausente en el concepto de la corrupción y su elaboración es poco probable hacia el futuro. Es de esperar que esa unanimidad conceptual no se alcance, porque debe mantenerse una especificidad que permita incorporar la idea de configuraciones diferenciadas para dar lugar a construcciones de perfiles específicos de corrupción (Suárez) que mejor se adaptan a cada realidad, lo que facilitaría el diseño de estrategias concretas para cada manifestación.

Causas de la corrupción. Históricamente, la corrupción tuvo su origen en la socialización y el surgimiento de estructuras de poder. La idea de manipulación mediante el poder (en sus diversas formas) para obtener beneficio personal o colectivo fácil, en detrimento individual y/o colectivo, siempre ha estado y seguirá estando presente en el comportamiento social, derrotando ese anhelo de erradicar definitivamente la corrupción.

Particularmente en América Latina, hay quienes ven las causas de la corrupción en ciertas tradiciones y costumbres heredadas de las características transacciones políticas imperantes en España para el momento del Descubrimiento, que posteriormente se incrementaron durante la Colonia y se institucionalizaron en la vida republicana; una de las más conocidas es el clientelismo. Otros recurren a la religión para interpretar históricamente la corrupción, estableciendo una diferencia entre países con tradición católica, donde está más fuertemente implantada la corrupción, frente a aquellos de tradición protestante, donde es supuestamente menor. Sin embargo, este asunto no puede ser tratado con ligereza y requiere de un análisis mucho más profundo que supera considerablemente los alcances de este escrito.

En cuanto a las causas actuales, pueden ser:

1. El desorden administrativo. Una suerte de corrupción pasiva, profundamente distorsionadora, que pocas veces es tomada en cuenta y es aún menos medible, pero que está presente como una malformación cultural congénita en la mayoría de los Estados latinoamericanos.
2. La impunidad que ofrece el mundo internacional por los intereses nacionales, la falta de cooperación judicial y policial internacional, los paraísos fiscales y bancarios, y la errada aplicación del derecho de asilo. Cabe acotar que se han

suscrito varios instrumentos internacionales que están en curso de implementación, tales como la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en Caracas en 1996. No obstante, un 99% de expertos anticorrupción consultado estimó que este importante instrumento internacional no es conocido ni siquiera por los funcionarios públicos, jueces, fiscales o estudiantes de leyes, a pesar de las numerosas campañas anticorrupción emprendidas (Nieto).

3. El macro-Estado. Generalmente es una consecuencia de la cultura clientelar y centralista del Estado benefactor que abarca casi todas las responsabilidades para asegurar una distribución de los bienes, subalternizando cualquier idea de eficiencia. Uno de los correctivos implementados para subsanar esa falla, han sido los llamados procesos de modernización del Estado, donde se destacan la descentralización y las privatizaciones. Sin desconocer lo acertado de esos procesos para descongestionar la administración central, la forma en que se han implementado en varios países, permitió que la corrupción se volcara a los gobiernos regionales y locales. Las privatizaciones se constituyeron en jugosos negocios en el que unos obtuvieron sustanciales comisiones mediante adjudicaciones o licitaciones amañadas y los otros se hicieron de bienes estatales a precios muy por debajo de los reales, cuando no de monopolios.

4. La discrecionalidad o capacidad casi ilimitada del funcionario para decidir sobre cuestiones importantes que tienen una alta demanda o que son monopolio de la función pública. Generalmente es la consecuencia de una sobrenormalización de un mismo asunto, del desconocimiento ciudadano acerca de sus derechos y/o de la permanente politización de la gestión pública.

5. La ausencia, o en todo caso, el incipiente desarrollo de una cultura fiscal (pago de impuestos). Se manifiesta de dos formas. Por una parte, el ciudadano sin ese arraigo cultural no llega a interiorizar la idea de que es contribuyente y ve al Estado como algo ajeno, lo que dificulta el desarrollo de la pertenencia, fundamental para concretar las auditorías sociales. La otra cara de la moneda es que un buen sistema de recaudación de impuestos permite ejercer el control sobre los flujos financieros, y facilita la detección de dineros de dudosa procedencia, incluso aquellos derivados del enriquecimiento ilícito cuando se recurre a la figura del testaferro.

6. Las prácticas políticas tradicionales. Una mezcla de tradiciones culturales, fallas institucionales, formas de hacer política y una tenue delimitación entre lo público y lo privado. El formato más conocido es el clientelismo, que consiste en el ofrecimiento de algún beneficio a cambio de apoyo político. En la realidad

este tipo de corrupción no es vista como tal debido al alto grado de tolerancia social en un amplio sector de la población, que la percibe como necesaria en el proceso de reparto de los bienes por parte del Estado. Pero, por otro lado, esa transacción política también pone en evidencia la participación de los intereses privados en el proceso de financiamiento de las campañas electorales y la posterior operación de recuperación de esa «inversión», que se ha traducido en una creciente certeza popularizada de que los países están gobernados por unos cuantos intereses poderosos en beneficio propio³, contra los cuales es prácticamente imposible actuar. También, merecen especial mención las llamadas partidas reservadas o secretas, manejadas con independencia de criterio y control en algunas dependencias de la denominada «seguridad del Estado». Su utilización rara vez coincide con el objetivo para el cual han sido dispuestas, y en muchos casos terminan enriqueciendo patrimonios o apoyando parcialidades políticas.



7. La debilidad institucional, que en América Latina puede estar acompañada de una frágil división de poderes o de un presidencialismo muy acentuado.

– En primera línea las falencias del Estado de Derecho⁴, que permiten establecer una relación en los siguientes términos: a menor justicia, más impunidad y

3. Latinobarómetro 2004 (v. <www.latinobarometro.org>), p. 17: «¿Diría usted que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su beneficio propio? Más del 70% respondieron afirmativamente».

4. Latinobarómetro 2004, p. 33: un 32% de los entrevistados manifestó su confianza en el Poder Judicial en cuanto a la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes; solo un 4,49% respondió afirmativamente en una escala del 1 al 10.

a mayor impunidad mayor atractivo para la corrupción. Sin duda alguna que la capacidad de un sistema judicial para tramitar normalmente procesos de corrupción importantes («freír un pez gordo», Klitgaard) e imponer sanciones ejemplarizantes es indispensable para la anticorrupción del futuro.

– La exigua separación de poderes es otra de las manifestaciones más perversas de la debilidad institucional, porque al dejar de existir esa independencia fundamental, desaparece el ejercicio de los pesos y contrapesos que sustentan la

La corrupción puede llegar a ser ocasional, endémica, sistémica o institucionalizada

democracia. Surge entonces un escenario en el que predomina un peso y lo justifican los otros contrapesos, conduciendo a neautoritarismos, tan proclives a la corrupción.

8. La ausencia de servicios civiles es una consecuencia de la debilidad institucional ampliada por el grado de interferencia política en la administración pública y las imperecederas crisis socioeconómicas latinoamericanas. Las principales manifestaciones son: bajos salarios, inexistencia del arraigo moral que genera la meritocracia, escasa motivación, deficiencias de seguridad social integral que hace que los jubilables puedan pensar en la corrupción para cubrir financieramente sus años de retiro y generalmente el desarrollo de afinidades y complicidades interpersonales para desplegar y encubrir sistemas paralelos de gestión (conocida como corrupción de engrase) en los servicios públicos.

9. La ausencia de democracia, de transparencia y de rendición de cuentas; los límites al libre tránsito de la información o a las libertades públicas, son causales destacadas de corrupción. En este campo, el rol de los medios de comunicación social en la lucha contra la corrupción reviste especial importancia, fundamentalmente desarrollando el llamado periodismo de investigación.

10. A la pobreza y la corrupción se les vincula, al punto que muchos han querido ver un paradigma en la relación mayor pobreza / mayor corrupción. Pero algunas investigaciones han mostrado lo contrario, como los casos de Botswana o Sudáfrica (Kaufman).

En conclusión, se impone una clara división entre corrupción y errores administrativos. Se trata de dos cuestiones totalmente diferentes porque los segundos son generalmente una consecuencia no deliberada, que no contiene elemento de manipulación para obtener beneficio, sino una clásica falta de apreciación o de formación que lleva a tomar la decisión equivocada. Desafortunadamente,

en América Latina este es un caso muy frecuente que junto al desorden administrativo ya mencionado, consume considerables recursos financieros que se le endosan indiscriminadamente a la corrupción; una estigmatización que en nada contribuye a una lectura inteligente del asunto, sobre todo porque esa apreciación ha sido desvirtuada con evidencias científicas que demuestran que la corrupción es una variable importante que incide en la gobernabilidad, pero no la determina (Kaufman).

Niveles de la corrupción. Partiendo del principio de la universalidad de la corrupción, pero con las especificidades que adopta en cada sector y país donde se desarrolla, puede llegar a ser ocasional, endémica, sistémica o institucionalizada.

1. La corrupción tolerable, o de baja intensidad: de carácter excepcional, generalmente se reduce a la conocida como de cuello blanco y no trasciende a la cotidianidad del ciudadano. Como ejemplo típico se menciona a los países nórdicos, pero también se tiende a identificar en este grupo a países desarrollados. Sin embargo, Japón es una excepción y recientemente los gigantescos escándalos de corrupción corporativa han hecho replantear muchos fundamentos en este campo. ¿Qué ocurre en estos países para que la corrupción sea tan baja? Que hay instituciones muy fuertes con Estados de Derecho muy respetados, un Estado pequeño pero muy eficiente, ciudadanos muy formados y participativos, una cultura fiscal, servicios civiles impecables, seguridad social avanzada, altos niveles de vida, elevada confianza interpersonal, democracias muy estables con poderes autónomos y estigmatización social de agentes corruptos (cuando el acto de corrupción se produce dentro del país, pero sin prestarle mayor atención cuando se trata de soborno internacional).

2. Con la corrupción endémica se repiten frecuentemente actos de esta naturaleza: están vulgarizados y extendidos. Se trata de países que se encuentran en plenos procesos de reformas más o menos exitosas, que han logrado disminuir los riesgos de la corrupción, sobre todo en los organismos públicos (la denominada corrupción «aceite», que mueve la maquinaria burocrática), aunque persisten serias limitaciones en instituciones y/o prácticas políticas corruptas.

3. La corrupción sistémica o institucionalizada. Suele estar presente en un tipo de moral fronteriza que presenta la práctica corrupta como inevitable, generalizada, conocida y tácitamente tolerada. Son sociedades donde la corrupción llega a ser la práctica corriente, incluso su penalización puede considerarse arbitraria, o consecuencia de una revancha política. Allí la función pública actúa

en casi todos los planos basada en la corrupción, los niveles de control son mínimos y los de impunidad excesivamente elevados: son sociedades donde los funcionarios públicos están convencidos de que si ellos no «aprovechan la oportunidad», otro lo hará por ellos, trivializando la honestidad.

Tipología de la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, complementada con su homóloga interamericana, ofrecen el amplio repertorio siguiente:

1. El soborno: consiste en ofrecer o conceder a un funcionario público (agente receptor) cualquier tipo de beneficio a cambio de la realización (por acción u omisión) de un acto en el cumplimiento de sus funciones. También se conoce como cohecho (cuando el beneficio proviene de un subalterno).
2. Malversación: también conocida como peculado, consiste en la aplicación indebida u otra forma de desviación (no utilización de los recursos para lo que fueron estipulados), en beneficio propio, de terceros o de otra entidad, de bienes públicos que le fueron confiados al funcionario oficial en virtud de su cargo.
3. Tráfico de influencias: es el usufructo con beneficio propio o de terceros, de los contactos oficiales establecidos por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones. En Estados Unidos es conocido como *lobby*, práctica allí considerada muy respetable, por lo tanto no sancionada.
4. Abuso de funciones. Se trata de la realización o no de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de su cargo, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad. Dentro de esta categoría se incluye el uso de información privilegiada, el conflicto de intereses⁵, el nepotismo⁶ y la corrupción política que se analizará en detalle más adelante.
5. Enriquecimiento ilícito. Consiste en el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos, que no pueda ser razonablemente justificado. En este caso se produce lo que es conocido como la inversión de la prueba.

5. Acción cometida por un agente público o privado, que en sus funciones participa como agente público de una negociación, y al mismo tiempo actúa como agente privado en el mismo acto, teniendo una situación ventajosa frente a los otros participantes.

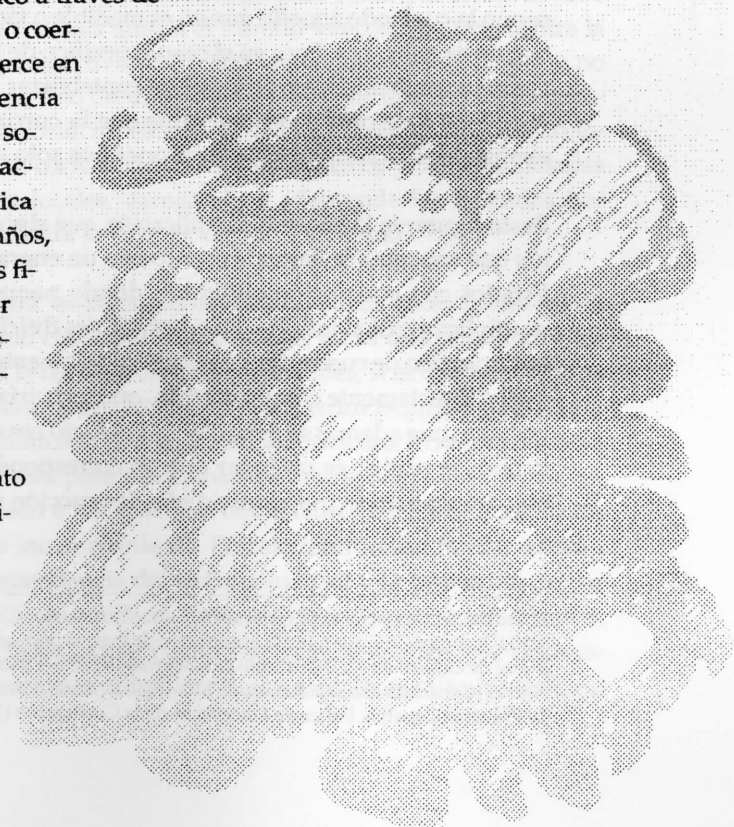
6. Otorgamiento de cargos, contratos y otros beneficios a miembros del entorno familiar, basándose en las posibilidades que le permite su función pública.

6. Blanqueo del producto del delito o lavado de dinero. Manipulación realizada por un particular o una entidad para introducir de manera velada en el torrente financiero, inmobiliario u otro, un capital obtenido originalmente por actos ilícitos con el fin de legalizarlo. La figura que más se conoce y que ofrece una mayor «comisión» para el intermediario es la del lavado de dinero producto del narcotráfico y de la venta clandestina de armas.

7. Encubrimiento. Cuando una tercera persona, voluntaria o involuntariamente, retiene de manera continuada bienes a sabiendas que son producto del delito. Se conoce también como testafiero.

8. Obstrucción de la justicia. El uso de fuerza física, amenazas, intimidación, promesas, ofrecimientos o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o para impedir el desarrollo de la justicia o la ejecución de la sentencia.

9. Corrupción política. Es el recurso a prácticas «deshonestas» –en términos de una apropiación indebida de recursos públicos– para mantener, consolidar o aumentar el poder político a través de la influencia, persuasión o coerción (Njaim 2002). Se ejerce en el espacio de convergencia intersectorial donde se soportan mutuamente la acción política y la práctica corrupta. En los últimos años, las onerosas necesidades financieras impuestas por las estrategias del marketing electoral han agregado una nueva denominación a la tradicional figura del enriquecimiento ilícito, la corrupción oficial, que se manifiesta cuando un funcionario público, en el ejercicio de sus funciones o de las relaciones que le ofrece



***Es necesario
articular acciones
anticorrupción que
se correspondan
con los objetivos
y las posibilidades
que ofrecen
los entornos locales***

su cargo, favorece ilegal o ilegítimamente a una causa u organización que le es políticamente afín (Njaim 2002).

Un control efectivo en el financiamiento de los partidos políticos es y será una de las claves para la anticorrupción. Para concretarlo se requiere de: sistemas impositivos efectivos, normas claras e instancias judiciales independientes capaces de sancionar al receptor y al donante (incluso cuando se trate de un extranjero), periodismo de investigación para potenciar las denuncias, y sobre todo la voluntad de los líderes políticos, algo que pareciera ser los más difícil de obtener.

Mecanismos para la medición y costo de la corrupción. Se tiende a confundir entre indicadores y medidores de la corrupción. Los primeros sirven de guía para orientar estrategias y diseños de políticas públicas con algún rigor científico⁷. Sin embargo, en el caso de la corrupción todavía están en una fase muy subjetiva. Los segundos responden a la idea del positivismo en las ciencias sociales, según la cual todo aquello que no es medible o fácilmente mensurable, no existe o no es relevante. Pero en el caso específico de la corrupción, considero altamente improbable la posibilidad de contabilizar rigurosamente los montos financieros o de otro orden que consume la corrupción. Hasta ahora las cifras avanzadas son simples elucubraciones que solo se apoyan en la imaginación.

Baste figurarse la enorme complicación que significaría contabilizar los montos que consume la llamada corrupción de engrase de la burocracia, típica en Estados con corrupción sistémica, donde pequeños o medianos montos se multiplican casi al infinito. Pero también es difícil cuantificarla en los casos de la corrupción de cuello blanco, donde no solamente habría que registrar el monto inicial directamente comprometido, que incluiría el sobreprecio y las comisiones, sino que además se debe calcular el lucro cesante que se produciría cuando la obra se realiza en un lugar que no corresponde o con materiales no aptos, que determinan su inoperatividad o destrucción y su posterior reconstrucción.

7. Índice de Democracia (Corporación Latinobarómetro, Chile); Índice de Desarrollo Humano (PNUD); índice Gini, que mide la distribución de ingreso por país o región; Índice de Pobreza (PNUD); Índice de Gobernabilidad (Instituto de Gobernabilidad del Banco Mundial); Barómetro de Gobernabilidad (Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento, Cimas); Índice de Pobreza (Cepal); e Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional).

A las dificultades anteriores se suma la velocidad con que se producen los diferentes procesos de corrupción en el campo político y las facilidades que ofrecen los paraísos bancarios. Todo ello constituye un obstáculo infranqueable para hacer posible una cuantificación contable exacta o aproximadamente real de la corrupción.

Lo que pareciera una importante herramienta en este campo es el desarrollo de indicadores que pudieran facilitar un levantamiento topográfico del impacto de la corrupción, por sectores. De esta manera, se podrían construir planos concretos de la corrupción que servirían para orientar objetivamente las políticas y acciones que se adelanten en su contra.

Conclusión general

Sin menospreciar los avances alcanzados, está claro que luego de una década de anticorrupción priorizada, se ha llegado a una encrucijada que impone propuestas novedosas que surjan de una ecuación que pondere equilibradamente las capacidades reales del Estado para asumir competencias anticorrupción; las posibilidades efectivas de los actores sociales para participar efectivamente en ellas; y los escollos o ventajas que en el mundo internacional encuentra la corrupción. Desde esta perspectiva se ve claramente que la anticorrupción no es un objetivo en sí mismo, sino un componente dentro de una estrategia general de gobernabilidad nacional. En esos términos, es necesario articular acciones anticorrupción que se correspondan con los objetivos y las posibilidades que ofrecen los entornos locales, derogando o adaptando las llamadas *best practices* o herramientas contra la corrupción, llave en mano.

Es imprescindible impulsar las reformas del Estado tantas veces aplazadas en diferentes países, teniendo claro que mientras ellas no se concreten todos los procesos de lucha contra la corrupción serán reversibles, si es que han logrado algunos avances. La instauración del servicio civil es un requisito fundamental. Se debe superar esa marcada tendencia latinoamericana a creer que la sola promulgación de leyes basta para solucionar los problemas (sobrenormatización), sin prestarle atención a la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas, sancionando su incumplimiento. En este sentido son fundamentales el fortalecimiento e independencia del sistema judicial y la formación de sus integrantes sobre las técnicas jurídicas anticorrupción, para que desarrollen capacidades que les permitan actuar cuando se trate de importantes casos de corrupción, pudiendo sancionar, si hubiere lugar, a cualquier alto funcionario gubernamental.

El recurso a internet en el campo de la anticorrupción es muy oportuno, pero en América Latina, habida cuenta del limitado número de usuarios, debe ser acompañado de otras estrategias que permeen todos los estratos sociales.

Un tema que resultará complicado, pero necesario abordar, es el de la doble moral internacional. En ese sentido se deberá hacer un esfuerzo suplementario para sancionar con mayor rigor al sobornador transnacional; se deben encontrar fórmulas para limitar el espacio que ofrecen los paraísos fiscales y bancarios. En fin, se debe compartir la responsabilidad por la corrupción, más allá de limitarse a una cooperación internacional, que en la mayoría de los casos siempre se dirige a las mismas ONGs con los mismos planteamientos.

Sería muy conveniente moderar el optimismo con los llamados códigos de ética, que se han convertido en el catálogo de lo imposible y han producido un marcado descreimiento popular. En ese sentido es muy conveniente superar el discurso del «deber ser» imposible, y concretar posibilidades a los ciudadanos a fin de que tengan «cómo poder ser». Con este objetivo las estrategias anticorrupción en el futuro deberán prestar atención prioritaria a la formación ciudadana para producir una verdadera participación y el surgimiento de estrategias locales. Por ello se impone la introducción curricular del estudio de la corrupción en los sistemas educativos desde una perspectiva muy práctica, que permita a todos los integrantes de la sociedad civil hacerse una lógica de la anticorrupción, imprescindible si se quiere desmitificar la corrupción en América Latina.

Referencias

- Banco Mundial: Informe sobre desarrollo mundial. El estado de un mundo en transformación, Washington, 1997.
- Kaufman, Daniel: «Replanteando Gobernabilidad» en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/rethink_gove.html>, 2003.
- Klitgaard, Robert: Controlling Corruption, University of California Press, Berkeley, 1988.
- Nieto, Francisco: «Estudio de factibilidad sobre el rol de las universidades en la difusión de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Washington, 2003.
- Njaim, Humberto: «La corrupción, un problema de Estado», Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997.
- Njaim, Humberto: «Corrupción Política» en Biblioteca Católica Digital <http://www.iidh.er.cr/siii/index_fl.htm>, 2002.
- OCDE: Convención contra el soborno transnacional.
- OEA: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Caracas, 1996.
- PNUD: Desarrollo de la democracia en América Latina, Nueva York, 2004.
- Suárez, Francisco M.: «La multidimensionalidad del concepto corrupción» en <<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ceo/simposio99/suarez.htm>>, 1999.

Compendio de lectura

Medios, Transparencia y Democracia

Facilitador:
Ing. Jaime López

Managua, 30 de Octubre de 2007

Medios, transparencia y democracia

*Notas para discusión.
Por por Jaime López, octubre de 2007*

Estas notas abordan algunos postulados que se han ido construyendo alrededor de la idea de sociedades democráticas, y del papel que los medios de comunicación juegan en ellas, en especial el de darle mayor transparencia al ejercicio de los poderes públicos. Al final se plantean algunos tópicos para la discusión en aula con el fin de reflexionar sobre los postulados propuestos y la conexión de estos con la realidad del país. En medio de la exposición se introducen preguntas para el lector.

"Nuestra libertad depende de la libertad de prensa, y esta no se puede limitar sin el riesgo de perderla", recalcó en 1786 Thomas Jefferson, autor de la declaración de independencia de los Estados Unidos. La primera enmienda de la Constitución de ese país establece que:

El Congreso no hará ley alguna con respecto a la adopción de una religión o prohibiendo la libertad de culto; o que coarte la libertad de expresión o de la prensa, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y para solicitar al gobierno la reparación de agravios.

De lo anterior se desprende que en una democracia el gobierno y la prensa tienen que estar separadas, o dicho en otras palabras, la prensa como manifestación de una libertad básica tiene que guardar independencia con respecto al gobierno, precisamente para proteger la libertad. El gobierno no puede limitar o restringir la libertad de prensa o de expresión a través de leyes u otros medios.

La independencia por tanto es una propiedad que trata de representar distancia, separación para que el gobierno no interfiera en la prensa. La pregunta es qué tan alejados están los medios de comunicación y los periodistas del poder, del interés de controlar la sociedad, de tal forma que puedan propiciar un ejercicio vigoroso de la libertad de expresión y en consecuencia ayudar a proteger el sistema de libertades en su conjunto.

¿Cuál es la diferencia entre libertad de prensa y libertad de expresión?

En la práctica existen restricciones que los Estados pueden aplicar a la libertad de prensa y de expresión, las cuales están establecidas en instrumentos internacionales, especialmente de derechos humanos. Por ejemplo la Declaración Americana de Derechos Humanos, en su artículo 13 establece como restricciones:

- a. El respeto a los derechos o a la reputación de los demás*
 - b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
-

Cuando se enfrenta una situación que es de interés público pero que afecta la reputación de las

personas, ¿qué derecho prevalece?

Pero fuera de eso, bajo la concepción democrática ninguna otra restricción es válida. Para reiterarlo citemos la primera parte del artículo antes mencionado:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Normalmente los gobiernos, o en forma más particular los funcionarios públicos tratan de limitar la libertad de prensa o de expresión haciendo una interpretación discrecional de las restricciones antes mencionadas, y con ello cortar la independencia de los medios. Por esa razón el mismo artículo 13 establece que el ejercicio de la libertad de expresión *"no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley"*.

Veamos ahora con más detalle cuáles son esos puntos grises, recurriendo a la declaración de principios sobre libertad de expresión dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La independencia entre gobierno y medios se ve afectada cuando los gobiernos:

- Ejercen censura previa, interferencias o presiones

"La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley."

- Imponen información de manera arbitraria

"Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión."

- Obligan a los periodistas a poseer un título o a colegiarse

"La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión."

- Imponen obligaciones éticas (normas de conducta) a los periodistas

"La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados."

- Condicionan la información a criterios de veracidad, oportunidad o imparcialidad

"Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales."

- Coaccionan a los periodistas para romper la reserva de sus fuentes, por ejemplo a través de citatorios o procesos judiciales.

"Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales."

- No investigan las agresiones o amenazas contra los medios y periodistas

"El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las

personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada."

Con relación a algunos de los puntos anteriores, no se trata de que la información que divulguen los medios no tenga veracidad o que bajo el amparo de las fuentes reservadas los periodistas puedan fabricar noticias. De lo que se trata es que el Estado no puede interferir en estos asuntos, porque entonces se rompe la independencia.

¿Si el Estado no debe regular a los medios, entonces quién protege a las personas frente a los abusos periodísticos?

Así como la separación de poderes es un principio en que se sostienen las actuales democracias, también lo es el de la transparencia. Tiene que ver con la publicidad de los actos del gobierno y la libertad de las personas de conocer tales actos. Sin tales condiciones el concepto de lo público se pervierte, se corrompe.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción ofrece medidas que los Estados tienen que adoptar para aumentar su transparencia. Veamos, por ejemplo, lo que dice el artículo 10:

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;

b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y

c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

Según lo anterior, podríamos decir que la transparencia tiene que ver con procedimientos que permiten al público acceder a las autoridades y obtener información.

Obviamente los medios y en general la prensa juegan un papel clave para que la transparencia sea una característica vigente. El mismo ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, cuando busca información u opiniones relacionadas con el gobierno, es un parámetro que da cuenta sobre la transparencia pública de la que goza un país. Siguiendo esta línea de ideas, en la medida que se limita o se rompe la independencia entre gobierno y medios, también los asuntos que deberían de ser públicos

se vuelven menos transparentes. Surge así como un aspecto central: el acceso a la información pública.

¿Cómo explicaría usted que Nicaragua ocupe la posición 47 de 169 países (0.27, abajo de un tercio) en libertad de prensa según Reporteros Sin Fronteras, mientras que en percepción de la corrupción ocupe la posición 123 de 179 países (0.68, arriba de dos tercios) según Transparencia Internacional?

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, citada anteriormente señala que:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Esto lleva a que se deriven otras condiciones para la libertad de expresión, como por ejemplo el establecimiento de un doble estándar para proteger la reputación:

Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información...

Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público.

Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

Observe el lector que el doble estándar, es decir el menor protección a la reputación, se aplica tanto a funcionarios públicos como a particulares que voluntariamente se hayan involucrado en asuntos de interés público, como por ejemplo contratistas del Estado, representantes de empresas que venden servicios públicos o personas que aspiran a ocupar cargos públicos.

Podemos complementar este apartado conceptual agregando otras formas en que la distancia entre gobierno y medios se reduce, lo que puede restar transparencia y limitar la libertad de expresión, citando siempre la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión:

- La protección por parte del Estado a monopolios u oligopolios de medios
- La asignación arbitraria de frecuencias de radio y televisión
- La concesión de prebendas arancelarias
- La asignación arbitraria o discrecional de la publicidad oficial

1. Apoyándose o refutando los conceptos expuestos, explique cómo los siguientes casos afectan positiva o negativamente la relación entre la prensa y el gobierno, y si éste contribuye o no a mejorar la democracia en el país:

- Publicidad oficial y exoneraciones de impuestos a los medios
- Trabajadores de prensa y militantes partidarios (a la vez)
- Accionistas en medios y en otras empresas
- Campañas electorales: ¿de quién es el negocio?

2. Partiendo de lo que es posible hacer en Nicaragua, usted que casos investigaría que tengan una influencia relevante en la relación entre democracia, medios y transparencia, y cómo lo haría.